Kontingentierung und Einfuhrbeschränkung

als Mittel der schweizerischen Aussenhandelspolitik

1931—1936

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors rerum politicarum
an der Hohen Juristischen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

GERHARD FREI

in Meggen (Luzern)
von Härkingen (Sol.)

1941 · Buchdruckerei Keller & Co. AG., Luzern

Kontingentierung und Einfuhrbeschränkung

als Mittel der schweizerischen Aussenhandelspolitik

1931—1936

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors rerum politicarum
an der Hohen Juristischen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

GERHARD FREI

in Meggen (Luzern)
von Härkingen (Sol.)

1941 · Buchdruckerei Keller & Co. AG., Luzern

Die Fakultät hat diese Arbeit am 9. Februar 1939 auf Antrag von Prof. Dr. R. König als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem lieben Vater

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547622_0081

INHALTSVERZEICHNIS

I. TEIL

Seite

Ursachen und Voraussetzungen der schweizerischen Kontingentierungspolitik.

A. Wirtschaftslage vor 1931:

1. Der Ausbruch der Krise 1929/30 1
2. Betrachtung der schweizerischen Handels- und Zahlungsbilanz 2

B. Bundesbeschlüsse 10

C. Kündigung des deutsch-schweizerischen Handelsvertrages 13

II. TEIL

Probleme der Einfuhrregelung

A. Allgemeines 14

B. Begriff, Formen und wirtschaftspolitischer Charakter der Kontingentierung:

1. Der Begriff Kontingentierung: 16
   a) Allgemeines 16
   b) Der Begriff Kontingentierung im allgemeinen und im handelspolitischen Sinn 16
2. Die Formen der Kontingentierung 17
   a) Unterscheidung nach außenhandelspolitischen Gesichtspunkten . 19
      aa) Allgemeine oder Globalkontingente 19
      bb) Spezielle oder Länderkontingente 19
         α) Gleichmäßige (egale) Kontingentierung 21
         β) Verhältnismäßige (proportionale) Kontingentierung . . 22
         δ) Individuell differenzierte Länderkontingente 23
   b) Unterscheidung nach der internen Durchführungsart 23
      aa) Zollkontingentierung 23
      bb) Mengenkontingentierung — Einfuhrbeschränkung 25
      cc) Individual-, Privat- und Kartellkontingente 28
   c) Kontingentierungsmaßnahmen außerhalb der Einfuhrbeschränkungspolitik 29
3. Der wirtschaftspolitische Charakter der Kontingentierung 31
   a) Notmaßnahme 31
   b) „Ordentliches" Mittel der Außenhandelspolitik 32
   c) Kampfmaßnahme oder Repressalie 32
   d) Allgemeine Würdigung 33

Seite

C. Vergleichsweise Betrachtung anderer Möglichkeiten staatlicher Handelspolitik 35

1. Allgemeine Zollmaßnahmen 36
2. Kompensationsverkehr 37
3. Devisenbewirtschaftung und Clearingabkommen 40
4. Meistbegünstigung, Präferenz und Reziprozität 43

III. TEIL

A. Schweizerische Kontingentierungspraxis:

1. Allgemeines 46
2. Administrative Handhabung der Kontingentierungspolitik (Technische Durchführung) 47
   a) Festsetzung und Verteilung der Kontingentsmengen 47
   b) Bewilligungsverfahren (Lizenzsystem); Handhabung des Systems 49
   c) Ausführende Organe:
      Bundesrat 52
      Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 52
      Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes . . . 53
      Sektion für Einfuhr (S. f. E.) 53
      Eidgenössische Oberzolldirektion und Zollämter 54
      Handelskammern 54
      Treuhandstellen 54

B. Exkurs über die Auswirkungen der Kontingentierung innerhalb der Volkswirtschaft:

1. Allgemeines 57
2. Gefahren der übermäßigen Betriebserweiterung (Neugründungen) . . . 61
3. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt 63

C. Schlußbetrachtung 65

LITERATURVERZEICHNIS

QUELLEN, PRESSE

Amtliche stenographische Bulletins der Bundesversammlung, seit Wintersession 1931.

Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Einfuhrkontingentierung von der Eidg. Oberzolldirektion (nur für das Zollpersonal bestimmt).

Nicht gedruckte Stenogramme der Verhandlungen der Bundesversammlung.

Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Maßnahmen gemäß Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr, 1931—1936.

Bundesratsbeschlüsse über die Beschränkung der Einfuhr, Nr. 1 vom 30. Januar 1932 bis Nr. 48 vom 8. Mai 1936.

Verfügungen des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes über die Beschränkung der Einfuhr.

Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Beschränkung der Wareneinfuhr, 1931—1936.

Verordnungen des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr, 1932—1936.

Jahresstatistik des auswärtigen Handels der Schweiz, herausgegeben von der Eidg. Oberzolldirektion, 1. Teil.

Statistik des Warenverkehrs der Schweiz mit dem Auslande.

Schweizerische Handelsstatistik, 1. Teil.

Schweizerische Handelsstatistik, Jubiläumsschrift, 1885—1934, herausgegeben von der Eidg. Oberzolldirektion.

„Die Volkswirtschaft", wirtschaftlich-sozialstatistische Mitteilungen (Eidg. Volkswirtschaftsdepartement).

Société Suisse de Surveillance Economique 1915—1919, Tableau de son activité, Berne 1930.

Jahresberichte der Zürcher Handelskammer.

Jahresberichte der Basler Handelskammer.

Jahresberichte der Luzerner Handelskammer.

Vierteljahresberichte der Bank A.-G. Leu & Cie., Zürich.

Monatsberichte des Schweizerischen Bankvereins, Zürich.

Bankarchiv.

Berichte über Handel und Industrie der Schweiz.

Wirtschaftsdienst.

Ekonomist.

Schweizerische Handelszeitung.

Neue Zürcher Zeitung.

Bund.

Luzerner Tagblatt.

Schweizerische Republikanische Blätter.

Das Aufgebot.

Textil-Zeitung.

Automobil-Revue.

Deutsch-schweizerische Wirtschaftszeitung, Organ der deutschen Handelskammer in der Schweiz.

Journal officiel (63, 64, 65 année, 1931).

Rundschreiben, Statuten, Eingaben der Textil-Treuhandstelle, Zürich.

Rundschreiben, Statuten, Eingaben der Migros A.-G., Zürich.

Geschäftsberichte, Statuten der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, vom 3. August 1932 bis 30. Juni 1934.

Bally Iwan: Die schweizerische Schuhindustrie, Vortrag gehalten im Schoße der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, 28. November 1934.

Hotz: Betrachtungen zur schweizerischen Handelspolitik, Vortrag gehalten an der Generalversammlung des schweizerischen Grossistenverbandes, Basel, 2. April 1935.

Persönliche Auskünfte der Handelsabteilung, der Sektion für Einfuhr, von Handelskammern, Treuhandstellen, Gesellschaften und Privatpersonen.

LITERATUR

Allix E.: Le régime du contingentement (Referat an der Sitzung der „Société d'économie politique", 6. Februar 1933), abgedr. in: Journal des économistes, Paris, T. 103, 1933.

Angelini Pierre: La politique du contingentement des importations, Paris 1932.

Arndt P.: Schutz der nationalen Arbeit, Jena 1925.

Barezewski Max: Kompensationsgeschäfte im Rahmen der Kontingentierungspolitik, Berlin 1936.

Baumann Kurt: Autarkie und Planwirtschaft, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaft, II. Jahrgang 1933, Heft 1, S. 79—103.

Becker Hermann: Zur Entwicklung der englischen Freihandelstheorie, Bd. 35 der „Probleme der Weltwirtschaft", Jena 1922.

Beckmann Friedrich: Einfuhrscheinsystem, Karlsruhe, 1911.

Beer Robert: Die juristische Natur der Kontingente, Diss. München 1925.

Berger A. v.: Die Entwicklungstendenz der modernen Handelspolitik, der Weg zum Schutzhandel, Berlin 1932.

Beyer Günther: Umschichtung und Umlenkung der Einfuhr durch handelspolitische Mittel. Diss. Teildruck aus „Der Wandel der handelspolitischen Mittel in seinem Einfluß auf Schichtung und Richtung der Einfuhr", erschienen als Bd. 2 der von den Professoren Dr. Fritz Mangold und Dr. Edgar Salin herausgegebenen Sammlung „Staatswissenschaftliche Studien", Philographischer Verlag, Basel.

Bleuler W.: Studien über Außenhandel und Handelspolitik der Schweiz, Zürich 1929.

Böhler E. und Keller P.: Krisenbekämpfung, Ergebnisse der Krisenpolitik des Auslandes, Grundlagen eines positiven Programmes für die Schweiz, Zürich/St. Gallen 1935.

Bokies Julius, Friedrich Kurt, Rosenberg Kurt: Die Außenhandelskontrolle, Kommentar zu den Ein- und Ausfuhrbestimmungen nebst statistischem Warenverzeichnis, Bd. 1 und 2, Berlin 1932.

Borgth R. v. d.: Handel und Handelspolitik, Leipzig, 1922.

Brandt Alex v.: Beiträge zur Geschichte des französischen Handels von Colbert bis zur Gegenwart.

Brandt H.: Eine Durchbrechung der Meistbegünstigung; ein Beitrag zu den gegenwärtigen Fragen der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1933.

Braun Georg: Die Gesetzgebung über Ein- und Ausfuhr, Stuttgart 1923.

Brinkmann Carl: Meistbegünstigungsklausel und Kontingent, Weltwirtschaftsarchiv, Januar 1934.

Brocard L.: Die Tendenz zur Nationalwirtschaft und die internationalen Beziehungen, in: Weltwirtschafts-Archiv, Bd. 28, 1933.

Burri Max: Die Beziehungen zwischen der schweizerischen Mühlenindustrie und dem Staat, Diss. Bern 1935.

Döblin Ernst: Theorie des Dumpings, Jena 1931.

Eulenburg F.: Außenhandel und Außenhandelspolitik, in: Grundriß der Sozialökonomik, Tübingen 1929.

Eulenburg F.: Großraumwirtschaft und Autarkie, Kieler Vorträge.

Eulenburg F.: Handelspolitische Ideen der Nachkriegszeit, Weltwirtschaftsarchiv, Januar 1927, S. 59—103.

Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schultheß zum 70. Geburtstag am 2. März 1938, Zürich 1938.

Frenzel: Einfuhrkontingentierung, ein Mittel der Außenhandelspolitik, Greifswald 1933.

Fried Ferd.: Autarkie, Jena 1932.

Ganzoni Werner: Gestaltung und Willensbildung in der schweizerischen Handelspolitik, 1933.

Gerber F.: Die Durchführung der Kontingentierung, Einfuhrbeschränkung und Kompensationsmaßnahmen, Bern 1934 (nicht im Buchhandel erschienen).

Gerloff Wilhelm: Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von der Gründung des Zollvereins bis zum Frieden von Versailles, Bd. 55 56, Glöckners Handelsbücherei, Leipzig 1920.

Graevell: Der Zwang zur Ein- und Ausfuhr, Berlin 1932.

Greiff W.: Der Methodenwandel in der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931.

Großmann E.: Betrachtungen zur auswärtigen Handelspolitik, Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1927, S. 84—90.

Großmann E.: Das Irrlicht der Währungsabwertung, Zürich 1935.

Großmann E.: Handelspolitische Lage der Schweiz, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 171, II, 1925, S. 309—352.

Grünfeld Ernst: Die deutsche Außenhandelskontrolle (Die Politik der Sperren); Heft 2 der Bonner staatswissenschaftlichen Untersuchungen, Bonn und Leipzig 1922.

Haberler Gottfried: Der internationale Handel, Theorie der Analyse der Außenhandelspolitik.

Haberler Gottfried: Liberale und Planwirtschaft, Berlin 1934.

Häfner Kurt: Die mengenmäßige Einfuhrregulierung, dargetan am Beispiel der Kontingentierung der Einfuhr, Kiel 1934.

Herzberg Arno: Die Krise des französischen Kontingentierungssystems, Frankfurter Zeitung Nr. 899/901, Dez. 1933.

Hicks I. R.: Kontingente und Einfuhrämter, in: Zölle: Lehrbuch des internationalen Handels; unter Mitwirkung hervorragender englischer Nationalökonomen, herausg. von Sir W. Beveridge.

Hotz: Neuere schweizerische Handelspolitik, Bern 1926.

Iff W.: Unsere Exportindustrie und die schweizerische Zoll- und Wirtschaftspolitik, Aarau 1925.

Jacobson Hans: Zwang oder Freiheit? Eine Kritik der Außenhandelskontrolle, Hamburg 1922.

John Fritz: Das Recht auf Meistbegünstigung, Diss. Augsburg 1926.

Jouvet Robert: Les Restrictions à l'importation en Suisse et le commerce Genevois, Genève 1932.

Kontingente, was sie sind und wie sie wirken (Deutscher Bund für freie Wirtschaftspolitik E. V.) H. P. V., Berlin G. m. b. H., 1933.

Lange Karl: Autarkie? (Autarkie und handelspolitische Technik). Berlin 1932.

Leener Georges: Les Systèmes de Contingentement Douanier. Bulletin d'information et de Documentation, Banque Nationale de Belgique 7e année, vol. I. No 3. 10 février 1932.

Machlup F.: Die Theorie der Kapitalflucht, W. A., Bd. 36, 1932.

Plaut Theodor: Deutsche Handelspolitik. 2. Auflage. Leipzig Berlin 1929.

Reichlin August: Der schweizerische Schutzzolltarif und seine Schutzwirkung (Das Maß des Zollschutzes bei den verschiedenen Wirtschaftszweigen), Zürich 1932.

Respondek Erwin: Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, M. D. R. Berlin 1933.

Riedl Richard: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, Wien 1932.

Rosch Carl: Kreditinflation und Wirtschaftskrisen, unter besonderer Berücksichtigung der Konjunkturentwicklung Deutschlands vor dem Krieg, Jena 1927.

Rüstow Alexander: Schutzzoll oder Freihandel? Das Für und Wider der Schutzzollpolitik, Frankfurt 1925.

Schack Herbert: Volkswirtschaftspolitik, in „Die Handelshochschule", Bd. 2.

Schälchli W.: Die schweizerischen Einfuhrbeschränkungen 1919—1925. Diss. Zürich 1931.

Schüller R.: Schutzzoll und Freihandel.

Sieveking Heinrich: Die Gestaltung der Handelspolitik in den wichtigsten Ländern. Sammlung Göschen, Bd. 1024, Berlin 1930.

Société des Nations: Comité économique: Rapport du conseil sur les travaux de la trentcinquième session, Genève 18 au 22 juin 1931 et de la quarante et unième Session, Genève 9 juin 1932; Remarque sur l'état actuel des relations économiques internationales, Genève 1935.

Tagung des Vereins für Sozialpolitik: Dresden 1932. 2. Verhandlungstag: Autarkie oder Weltwirtschaft, Berlin/Leipzig 1933.

Taussig F. W.: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, deutsch umgearbeitet und ergänzt von Palyi, Berlin 1929.

Wagemann E.: Welthandel und Handelspolitik, in: Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, 10. Jahrgang 1935, Heft 1, 2, Teil A, neue Folge.

Wagemann E.: Zwischenbilanz der Krisenpolitik. Eine international vergleichende konjunkturpolitische Studie, Berlin 1935.

Weber Adolf: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. 4. Bd. Handels- und Verkehrspolitik (Binnenhandel, Verkehr, Außenhandel). Wirtschaftspolitik II. unter Mitwirkung von A. Lampe und A. Schmitt, München/Leipzig 1933.

Weber Adolf: Weltwirtschaft, was jeder davon wissen muß.

Weiller L.: Principes et répercussions du contingentement des importations (d'après l'exemple français), Revue économique international, Bruxelles et Paris, 24e année, 1932, vol. 2.

Wergo Herbert: Freihandel und Schutzzoll als Mittel staatlicher Machtentfaltung, Jena 1928.

Wilden Joseph: Störungen des Welthandels. Wege und Methoden des Protektionismus, Berlin 1932.

I. TEIL

Ursachen und Voraussetzungen der schweizerischen Kontingentierungspolitik

A. Wirtschaftslage vor 1931

1. Der Ausbruch der Krise 1929/30

Durch den Zusammenbruch der New Yorker Effektenbörse im Oktober 1929 wurde der gewaltige weltwirtschaftliche Umbruch eingeleitet, dessen schädliche Auswirkungen es in der nachfolgenden Depressionsperiode zu bekämpfen galt. Der Anlaß zu den in dieser Arbeit darzustellenden staatlichen Interventionsmaßnahmen ist somit in diesem Konjunkturumbruch von 1929/1930 zu suchen. Damit ist aber die gegenwärtige Krisenpolitik, im speziellen das dieser Untersuchung zugrunde liegende Mittel der Einfuhrregulierung auf anderer Basis aufgebaut als diejenige der unmittelbaren Nachkriegsperiode. Im praktischen Zweck besteht allerdings insofern eine gewisse Aehnlichkeit, als es auch in der ersten nachkriegszeitlichen Krisenperiode galt, der damaligen Uebereinfuhr entgegenzutreten. Dagegen war der unmittelbare Grund für den Erlaß der Einfuhrbeschränkungen ein wesentlich anderer. Das sogenannte Valutadumping als Folge der Währungszerrüttungen jener Krisenepoche „bescherte einem großen Teil der schweizerischen Produzenten die seit dem Kriege bekannte dringliche Warennachfrage über den Zeitpunkt des Friedensschlusses hinaus .... Der Konjunkturumschlag setzte in dem Moment ein, da der notwendigste Bedarf gedeckt worden war. Die allgemeine Verarmung der Völker, die Umstellung auf Friedensproduktion, die überflüssigen Heeresvorräte und die allerorten, auch in der Schweiz stattgefundenen industriellen Neugründungen und Erweiterungen während der Kriegszeit erlaubten nicht nur eine rasche Befriedigung der Nachfrage, sondern führten zu einem allgemeinen Ueberangebot mit all seinen Konsequenzen“ [1]). Dieser wirtschaftliche Depressionszustand wurde denn auch mehr durch das Mittel der direkten Einfuhrbeschränkung zu beheben versucht, während die Interventionsmaßnahme der gegenwärtigen Zeit in der Hauptsache durch das Mittel der *Kontingentierungspolitik* [2]) zutage tritt. Durch die zersetzenden Folgen des Kriseneinbruchs von 1929/30 verloren „alte solide wirtschaftliche Grundsätze, geheiligt als von den Vorvätern übernommenes Erbgut ...“ ihre

[1]) Vgl.: *Schälchli*, Die schweizerischen Einfuhrbeschränkungen 1919—1925, Diss. Zürich 1932, Seite 15 ff. — Die Arbeit orientiert über die wirtschaftlichen Maßnahmen des Bundes in der unmittelbaren Nachkriegszeit, weshalb es sich erübrigt, an dieser Stelle auf die wirtschaftliche Lage in dieser Periode, sowie auf die damals getroffenen staatlichen Abwehrmaßnahmen näher einzugehen.

[2]) Wie die beiden Begriffe sich zueinander verhalten, wird unten, Seite 26 ff. darzulegen sein.

schützende und bewahrende Kraft. Die so häufig bestätigte Erfahrung, daß die Krise aus sich selbst heraus die Kräfte zu neuem Aufschwung entwickelt — schon deswegen, weil Extreme gewöhnlich in ihr Gegenteil umschlagen, — wurde Lügen gestraft. Das alte Kräftespiel, der wirtschaftliche Automatismus, war offenbar gestört [3]). Wichtig ist die Feststellung, daß sich die beiden Krisenepochen — unmittelbare Nachkriegszeit und die laufende Periode seit 1929 — sich ihrem Wesen nach grundsätzlich unterscheiden, somit auch die Mittel zur Krisenbekämpfung verschiedener Natur sind. Ferner ist für die Frage der anzuwendenden Wirtschaftspolitik, bzw. die Wahl der Interventionsmaßnahmen die Feststellung von grundlegender Bedeutung, daß die jüngste Krisenepoche nicht nur durch konjunkturelle, zum Teil fast gesetzmäßig auftretende Erscheinungen charakterisiert ist, sondern, daß vielmehr — im Gegensatz zu früheren Wirtschaftskrisen — die Folgen struktureller Veränderungen und Standortsverschiebungen sich auswirken. Die Ursachen der gegenwärtigen Krisensymptome scheinen in den Nachwirkungen des Weltkrieges, im Wandel der Zeit und in dessen Auswirkungen zu liegen. Deshalb werden diese Krisenerscheinungen kaum in absehbarer Zeit überwunden werden. Da aber eine *genaue* Diagnose der Krisenursachen schwerlich gestellt werden kann, so muß auch die zur Anwendung gelangende wirtschaftliche Therapie eher als Notbehelf bezeichnet werden; die heute angewendeten Mittel werden bei späteren Krisenerscheinungen wohl als veraltet und überholt gelten. Aber, wollte z. B. „die Medizin warten, bis sie die ‚wirklichen' Krankheitsursachen kennt und wäre ihr Eingriff die Ursache der Heilung, so könnte die Menschheit inzwischen aussterben" [4]). So wird auch in der Wirtschaftspolitik die Frage der Anpassung, d. h. die Wahl des „richtigen" Krisenmittels je und je auf große Schwierigkeiten stoßen.

2. Betrachtung der schweizerischen Handels- und Zahlungsbilanz

(Vgl. Tabellen 1—6)

Der Konjunkturrückschlag seit 1930 zeigt sich deutlich in den Veränderungen der Handels- und Zahlungsbilanz, sowie an bedeutsamen Verschiebungen des Beschäftigungsgrades, zum Teil auch in der Gestaltung der Zolleinnahmen, schließlich auch in der Entwicklung der Großhandelspreise, sowie der Lebenshaltungskosten. Die folgenden Ausführungen seien der Betrachtung dieser Veränderungen anhand der betreffenden Aufstellungen gewidmet. Bei der Bewertung der statistischen Zahlen ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die einzelnen Ein- und Ausfuhrwerte in verschiedenen Statistiken oft in voneinander abweichenden Ziffern angegeben werden, je nachdem Goldbarren, die nicht in die Handelsbilanz gehören (Zahlungs-, Notendeckungs-, Umlaufgold etc.), besonders erfaßt werden oder in den betreffenden Zahlen eingeschlossen sind.

[3]) Vgl.: *Wagemann*, Zwischenbilanz der Krisenpolitik, Berlin, 1935, Seite 2; ferner Seite 66: „Versucht man, die Handelspolitik der Krisenperiode kurz zu charakterisieren, so drängen sich vor allem zwei Feststellungen auf: der Protektionismus hat sich verstärkt, und das Prinzip der Meistbegünstigung, dessen Geltung bereits in der Nachkriegszeit erheblich eingeschränkt worden war, ist weiter zurückgedrängt worden. Als dritter Grundzug der neueren handelspolitischen Entwicklung ließe sich noch die wachsende ‚Verstaatlichung' des Außenhandels registrieren: von milderen Formen angefangen, wie der Devisenzwangswirtschaft, bis zu ihrer schließlichen Krönung durch ein Außenhandelsmonopol."

[4]) Vgl. *Böhler:* Möglichkeiten der Krisenbekämpfung, Zürich 1932, Seite 11.

Ein Vergleich der mengen- und wertmässigen Einfuhrziffern der Tabelle 1 zeigt uns ein heterogenes Bild. Während die Einfuhr*werte* bald zu-, bald wieder abnehmen, konstatieren wir bei den Einfuhr*mengen* vom Jahre 1921 an ein fortlaufendes Steigen, mit dem im Jahre 1931 erreichten Höhepunkt von 89,5 Millionen q; dagegen stellen wir die *wert*mäßige Höchstziffer im Hochkonjunkturjahr 1929 mit 2,7 Milliarden Franken fest. — Durch die vergleichsweise Betrachtung der Lebensmitteleinfuhr auf der einen und der Rohstoff- und Fabrikateeinfuhr auf der anderen Seite ergibt sich das Bild konjunktureller Wandlung und Umwälzung. Seit 1921 ist eine langsam mengenmäßig zunehmende Lebensmitteleinfuhr zu verzeichnen, die sich von 1920 bis 1932 mehr als verdoppelte, wogegen die wertmäßige Einfuhr in der gleichen Zeit sich rund um die Hälfte verringerte und auch in den folgenden Jahren die sinkende Tendenz beibehielt (allgemeine Preissenkung). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Rohstoffeinfuhr, deren Mengen sich mit zwei Unterbrüchen bis 1931 erhöhten. Auch hier bietet uns die wertmäßige Einfuhr ein uneinheitliches Bild: Rohstoffe 1921—1925 steigend, dann etwas sinkend, um bis 1929 wieder zu steigen. — Maßgebend und als Grundlage dienend bei der Wahl von Sanierungsmaßnahmen sind in erster Linie die Einfuhr*mengen*. Die gesteigerten Exportziffern von 1925 sind den „vorsorglichen Eindeckungen vor Inkrafttreten der neuen englischen Zölle am 1. Juli 1925 (MacKenna-Zölle), sowie der neuen deutschen Zölle am 1. Oktober 1925 " [5]) zuzuschreiben. Aehnlich verhält es sich mit den auch im Jahre 1931 verzeichneten „vorsorglichen Eindeckungen", die zum Teil die in den *Handelsstatistiken* angeführten hohen Einfuhrmengen erklären. Anzeichen eines nahenden Umbruches machten sich zwar schon im Jahre 1928 bemerkbar, indem u. a. auch die Passivität der Handelsbilanz wieder zu steigen begann, nachdem sie im vorhergehenden Jahr (seit 1922 und 1924) einen Tiefpunkt erreicht hat, in dem nur noch 20,8% des Imports nicht durch den Export gedeckt werden konnten. Im folgenden Hochkonjunkturjahr 1929 steigerte sich die Einfuhr um 11,4 Millionen Franken, die Ausfuhr sank um 35,1 Millionen Franken. Der Mehrimport zeigt sich besonders in der vermehrten Rohstoffeinfuhr, die sich erst 1930 etwas verringerte, um 1931, vor Inkrafttreten der Kontingentierungsmaßnahmen, wieder zu steigen und dann 1932 wieder auf das Niveau von 1930 zu sinken. In der Fabrikateeinfuhr ist eine Abnahme des Importes erst im Jahre 1932 zu verzeichnen und im Lebensmittelimport erst im Jahre 1933 (staatliche Maßnahmen).

Die Betrachtung der Zolleinnahmen (Tab. 3) ergibt von 1921—1925 ein Bild steigender Einnahmen; auch bei gleichbleibenden Zollansätzen wäre aus der Statistik eine effektiv anhaltende Zunahme der Zolleinnahmen ersichtlich. Einen entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung der Zolleingänge haben aber die Zollerhöhungen der Nachkriegsjahre gehabt. Die steigende Tendenz der Zolleinnahmen hat angehalten (mit Einschluß der Tabakzölle) und erreichte 1932 den Höhepunkt. Die Wirkung der im Jahre 1931 erlassenen Einfuhrkontingentierungen brachte mit dem Sinken der Einfuhrmengen auch einen langsamen Rückgang der Zolleinnahmen.

In kausalem Zusammenhang mit der rückläufigen Wirtschaftskonjunktur steht die Entwicklung des Arbeitsmarktes (vgl. Tab. 6). Die Entwicklung des Beschäftigungsgrades hängt in starkem Maße von der Gestaltung des schweizerischen Außenhandels ab. In indirekter Weise ergibt die Wirkung der steigenden Einfuhr einen dadurch in verschiedenen inländischen Wirtschaftszweigen ver-

[5]) Vgl.: „Schweizerische Handelsstatistik", 1885—1934, a. a. O., Seite 24.

Entwicklung der schweizerischen Handelsbilanz in den Jahren 1920—1935[6])

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Passivität oder Einf.-überschuß	Passivität oder Einf.-überschuß in % der Einfuhr	Einfuhr	Ausfuhr
	Werte in Millionen Franken				netto q	
1920	4 243	3 277	—966	22,8	56 222 809	9 137 148
1921	2 296	1 764	—532	23,2	43 023 538	5 499 308
1922	1 914	1 639	—225	11,8	51 693 736	7 432 908
1923	2 243	1 717	—527	23,5	65 602 685	7 187 268
1924	2 504	2 009	—495	19,8	66 170 109	8 120 322
1925	2 634	2 030	—604	22,9	67 070 867	8 035 693
1926	2 415	1 826	—589	24,4	69 297 481	8 357 473
1927	2 547,6	2 018,3	—529,3	20,8	73 239 872	10 357 848
1928	2 719,4	2 133,0	—586,4	21,6	78 789 681	9 711 959
1929	2 730,8	2 097,8	—633,0	23,2	85 846 289	10 407 576
1930	2 563,8	1 762,4	—801,4	31,3	83 931 986	9 165 104
1931	2 251,2	1 348,8	—902,4	40,1	89 553 638	6 953 560
1932	1 762,7	801,0	—961,7	54,6	85 988 692	4 546 465
1933	1 594,4	852,8	—741,6	46,5	81 756 034	4 872 205
1934	1 434,5	844,3	—590,2	41,1	79 902 689	5 103 489
1935	1 283,3	822,0	—461,3	35,9	74 836 194	4 273 916
1936	1 266,3	881,6	—384,7	30,4	71 524 920	5 213 668

1) Vom Jahre 1921 an Ausfuhr ohne Goldbarren der Pos. 869-a (Gold unbearbeitet).

2) Nach Abzug des Barrengoldes für Banktransaktionen usw. (Pos. 869-a 1°) auf Ein- und Ausfuhrseite.

3) Vom Jahre 1933 an mit Einschluß der Ergebnisse des Veredlungs- und Reparaturverkehrs.

[6]) Vgl.: „Statistik des Warenverkehrs der Schweiz mit dem Auslande", 1920—1931. — „Jahresstatistik des auswärtigen Handels der Schweiz", 1933, 1934. — „Schweizerische Handelsstatistik", Jahresbericht 1935, I. Teil, A 4, A 5, A 10.

Einfuhr nach Hauptwarengruppen [7])

Jahr	Lebensmittel		Rohstoffe		Fabrikate	
	Mengen in 10 t	Werte in Mill. Fr.	Mengen in 10 t	Werte in Mill. Fr.	Mengen in 10 t	Werte in Mill. Fr.
1919	95 971	1 191,0	266 905	1 285,0	37 105	1 057,4
1920	83 277	1 086,7	409 708	1 656,2	53 187	1 499,9
1921	105 430	880,1	273 979	695,4	34 904	720,8
1922	107 025	566,3	377 422	728,8	32 490	619,4
1923	121 930	634,7	488 329	854,1	45 768	754,3
1924	123 138	728,6	484 520	942,1	54 043	833,8
1925	124 744	729,8	492 156	1 010,4	53 809	892,9
1926	126 120	679,3	510 195	839,9	56 660	895,3
1927	131 411	695,7	541 960	877,4	59 029	974,5
1928	134 648	708,0	585 344	937,0	67 905	1 074,4
1929	136 143	674,3	648 418	949,1	73 902	1 107,4
1930	152 799	661,9	612 237	812,0	74 284	1 089,9
1931	173 597	587,9	644 871	680,4	77 068	982,9
1932	198 100	495,6	612 977	522,7	48 810	744,4
1933	167 407	400,4	604 541	480,9	45 612	713,2
1934	164 482	354,2	591 586	446,7	42 958	633,7
1935	160 825	327,6	552 578	416,8	34 959	538,9
1936	151 843	354,8	532 908	405,4	30 497	505,9

Ergebnisse von 1933 an einschließlich Veredlungs- und Reparaturverkehr

[7]) Vgl.: „Schweizerische Handelsstatistik, Jubiläumsschrift, 1885—1934", herausgegeben von der Eidg. Oberzolldirektion, Seite 25.
„Schweizerische Handelsstatistik", 1935, I. Teil, A 24.

Zolleinnahmen seit 1920 [8])

Jahr	Einfuhrzölle	Ausfuhrzölle *)	Einfuhrzölle seit 1926 ohne Erträgnisse der Tabakzölle; diese belaufen sich auf:
1920	93 804	147	
1921	113 305	265	
1922	159 337	516	
1923	178 569	407	
1924	200 314	626	
1925	212 497	682	
1926	201 844	654	18 726
1927	207 057	770	21 362
1928	230 432	766	21 357
1929	244 872	584	21 849
1930	263 093	108	25 429
1931	269 705	12	26 276
1932	279 037	15	25 416
1933	263 993	62	26 830
1934	259 557	34	39 014
1935	257 327	41	41 284
1936	238 907	123	41 284

*) Ausfuhrzölle für folgende Artikel: Neu-Kupfer- und Neu-Messingabfälle, andere Abfälle und Bruch von Kupfer und Messing; Alt-Kupfer und Alt-Messing. Lumpen, Knochen, gebrauchte Stickmaschinen. Maschinen für die Uhrmacherei, zur Fabrikation von Uhrgestellen, von Rädern, Schalen usw. für Taschenuhren. Gebrauchte Baumwollwebstühle und Bestandteile von solchen.

[8]) Vgl.: „Jahresstatistik des auswärtigen Handels der Schweiz", 1935.

TABELLE 4

Preisindexzahlen seit 1929 [9])

Großhandelspreise *)

Juni

Basisjahr 1914	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
100	142	145	141	126	110	96	91	90	90	96
	Kosten der Lebenshaltung									
100	160	161	161	158	150	138	131	129	128	130

*) Tierische, pflanzliche, zu industrieller Bearbeitung dienende Nahrungsmittel, Roh-, Hilfsstoffe, Futter-, Düngemittel.

TABELLE 5

Index der Lebenshaltungskosten [9])

Basisjahr 1914		1931	1932	1933	1934	1935	1936
Nahrungsmittel . . .	100	141	125	117	115	114	120
Brenn- u. Leuchtstoffe	100	128	122	119	117	114	113
Bekleidung	100	145	128	118	115	114	111
Miete	100	186	187	185	183	181	178
Total	100	150	138	131	129	128	130

[9]) Vgl.: Statistisches Jahrbuch der Schweiz", 1936, Seite 287, 288 u. 289.

TABELLE 6

Gänzlich Arbeitslose [10])

Jahr	Januar	März	Juni	September	Dezember	Jahresmittel
1926	20 525	14 307	10 272	12 803	17 900	14 118
1927	19 370	13 568	7 735	8 335	13 701	11 824
1928	14 212	8 265	5 378	6 125	11 993	8 380
1929	16 284	7 098	4 399	5 197	13 320	8 131
1930	14 846	10 138	9 002	11 613	23 045	12 881
1931	27 316	19 919	14 433	19 789	50 570	24 208
1932	57 857	52 288	41 441	49 532	81 887	54 366
1933	101 111	71 809	53 860	49 140	94 967	67 867
1934	99 147	70 109	46 936	51 387	91 196	65 440
1935	110 283	82 214	59 678	69 123	118 775	82 468
1936	124 008	98 362	75 127	82 962	104 842	93 009

Größte Zahl der Arbeitslosen: Januar 1936, 124 008.
Kleinste Zahl der Arbeitslosen: Juni 1929, 4 399.

Beschäftigungskoeffizient der Industriebetriebe [11])

(150 = gut; 100 = befriedigend; 50 = schlecht)

Quartal	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
I.	99	88	100	112	103	99	78	72	75	84	76	82
II.	95	86	104	113	107	95	84	73	82	88	79	80
III.	94	89	110	111	108	86	81	75	87	84	81	80
IV.	91	96	111	109	100	84	76	76	86	82	81	108*)

*) Berechnet vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

[10]) Vgl.: „Statistisches Jahrbuch der Schweiz", 1935, Seite 290; 1936, Seite 297.

[11]) Vgl.: „Die Volkswirtschaft, wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen", herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Jahrgänge 1925—1936.

ursachten Rückgang des Beschäftigungsgrades. Als ein vielsagendes Konjunkturbarometer gilt der Beschäftigungsgrad im Baugewerbe; denn von hier ziehen sich die Verbindungslinien nach den meisten übrigen Industriezweigen. Die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe weist in der Statistik der Berufsgruppen in der Zeit nach 1929 die höchste Arbeitslosenzahl auf. Diese stieg im Jahresmittel von 661 im Jahre 1920 auf 11 320 im Jahre 1922, sank 1925 auf 1 637, um im Jahre 1932 wieder 10 445 zu erreichen.[12]) Durch eine zielbewußte Beeinflussung des Außenhandels sollten auch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der staatlichen Hilfeleistung für die schweizerische Inland- und Exportindustrie einer Besserung zugeführt werden können.

Allerdings darf die rückläufige Konjunkturbewegung in der schweizerischen Wirtschaft nicht nur den Wirkungen eines übersteigerten Importhandels zugeschrieben werden, die sich ja als eine Folgeerscheinung des Umbruchs der Weltkonjunktur zeigt. Deshalb wird mit der bloßen Einengung des Warenzustroms keine maßgebende Wendung des Konjunkturablaufs erzielt werden können, da diese anormale Importbewegung eben nur ein Krisensymptom darstellt. Veränderungen von tiefgreifendem Charakter sind in der Weltwirtschaft eingetreten. Nach den Gesetzen des Konjunkturablaufs, insbesondere der Konjunkturschwankungen, ist aber der jüngste Depressionszustand als eine Folgeerscheinung der Krise von 1929 zu bezeichnen. Problematisch ist bei der Frage der sog. Krisenbekämpfung die Wahl der anzuwendenden, zweckentsprechenden Mittel, die sich nach der Ursache des Krisenzustandes und nach dem Grad der Intensität der Krisensymptome und ihrer Wirkungen richten und abstufen sollen. — Durch die Tatsache der Konjunkturumbrüche in den U.S.A., in England (Börsenkrisen, Währungsentwertungen etc.) und ganz besonders in der Folge auch in Deutschland sah sich die schweizerische Volkswirtschaft vor eine veränderte Wirtschaftslage gestellt. Es war namentlich die immer stärker passiv werdende Handelsbilanz zwischen der Schweiz und Deutschland [13]), die den Bundesrat veranlaßte, positive Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um sich den neugearteten Bedingungen anpassen zu können [14]). Anderseits waren es aber auch Zollerhöhungen, Exporttaxen, Einfuhrbeschränkungen und Devisenmaßnahmen europäischer und überseeischer Staaten, die den Export der Schweiz in hohem Maße erschwerten, was zur Verschlimmerung der wirtschaftlichen Verhältnisse nisse in unserem Lande beträchtlich mitgeholfen hat. Besonders schwerwiegend waren die Folgen der alles Bisherige überbietenden Zollerhöhungen der Vereinigten Staaten, sowie protektionistischer Maßnahmen bisher freihändlerisch orientierter Staaten, so speziell der Uebergang Großbritanniens zum Schutzzoll. Die zu Dumpingpreisen erfolgende übermäßige Wareneinfuhr speziell aus Deutschland und auch aus andern Ländern hätte bei rechtzeitiger Kontingentierung (eventuell Zollerhöhungen unter Berücksichtigung der Meistbegünstigungs-

[12]) Vgl.: „Statistisches Jahrbuch der Schweiz", Jahrg. 1936; auch in den folgenden Jahren konnte das Ansteigen der Arbeitslosenzahl im Baugewerbe nicht aufgehalten werden. Im Gegenteil, die Krisenfolgen zeichneten sich in weiterhin steigenden Arbeitslosenziffern ab: im Jahresmittel 1933: 16 935, 1934: 19 192, 1935: 30 872, 1936: 38 393.

[13]) „Unsere Unterbilanz mit Deutschland hat sich in der verhältnismäßig kurzen Zeit von vier Jahren vervierfacht." Vgl.: „Amtl. sten. Bulletin", Nationalrat, 17. Dezember 1931, Seite 787.

[14]) Vgl. a. a. O., Seite 151: „Wir werden als Einzelne und als Volk nicht darum herumkommen, uns einzugestehen, daß vieles unhaltbar geworden und verloren ist und daß *tiefgreifende* Umstellungen notwendig sind."

klausel) durch teilweise Eigenherstellung wenigstens partiell ersetzt werden können. „Die fortlaufende Ueberprüfung der Standortsbedingungen für jeden Produktionszweig auf unserem Boden gehört unbedingt zur Anpassung unserer Volkswirtschaft an die verschiedene weltwirtschaftliche Lage“ [15]).

B. Bundesbeschlüsse

Die andauernde Verschlimmerung des deutsch-schweizerischen Ein- und Ausfuhrverhältnisses, die zunehmende Arbeitslosigkeit, der Verkauf deutscher Importwaren zu Schleuderpreisen — ermöglicht durch Exportzuschüsse Deutschlands — ließen von verschiedenen Seiten den Ruf nach Einfuhrschutzmaßnahmen aufkommen. Eine bloße Erhöhung der Einfuhrzölle auf Grund der Vollmachtserteilung durch Bundesbeschluß vom Februar 1921 versprach nicht die erforderliche Wirkung. Denn deutscherseits wurde erklärt, „daß Deutschland alle Zölle, auch die höchsten, überwinden werde“ [16]). Auch eine vertraglich vereinbarte Importverminderung aus Deutschland ist der Schweiz mangels Entgegenkommen nicht gewährt worden. Somit war die Schweiz in die Zwangslage versetzt, autonome Maßnahmen zu ergreifen: das Mittel der Kontingentierung und Einfuhrbeschränkung wurde als Schutzmaßnahme in ihre Handelspolitik aufgenommen. In ausführlichen und langwierigen Debatten wurde in beiden Räten pro und contra Einführung dieser Zwangsmaßnahmen gesprochen. Die Verhandlungen bezogen sich auf die *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beschränkung der Wareneinfuhr vom 14. Dezember 1931*, sowie auf einen entsprechenden Entwurf zu einem Bundesbeschluß. In der Botschaft wird kurz die allgemeine Wirtschaftslage skizziert und besonders darauf hingewiesen, daß der Schweiz nicht Lebensmittel und Rohstoffe fehlten, wie in der direkten Nachkriegszeit, sondern in erster Linie Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten. In den sehr umfangreichen Debatten der beiden Räte sprachen sich besonders die Exportkreise gegen den Erlaß von irgendwelchen Einfuhrbeschränkungen aus, da sie davon eine Erhöhung der Lebenskosten und weitere Erschwerung der Fabrikateausfuhr befürchteten. Die sozialdemokratische Fraktion, die den Standpunkt des Einfuhrmonopols vertrat, beantragte Rückweisung des Entwurfes an den Bundesrat [17]). Aber allgemein wurde mit starkem Nachdruck die

[15]) Vgl. a. a. O. Seite 165.

[16]) Vgl. a. a. O. Seite 787.

[17]) Die christlichsoziale Gruppe des Nationalrates machte im Gegensatz zu den sozialistischen Monopolvorschlägen folgende Vorschläge: „Der Staat soll Beschützer und Regulator der Wirtschaft, nicht aber ihr Träger sein.“ Kompensations- und Clearingverkehr ließen sich darnach auch ohne Monopol bewerkstelligen. Bei den Einfuhrbeschränkungen handelt es sich um ganz intensive Eingriffe in die Privatwirtschaft seitens des Staates. „Unserer Volkswirtschaft tun hauptsächlich zwei Dinge not: Schutz der leistungskräftigen Inlandindustrie gegen die Invasion der fremden Fertigfabrikate und dann Schaffung besserer Exportbedingungen. Hierfür wird es unerläßlich sein, einen Preisabbau durchzuführen.... Wenn wir für die Exportförderung nicht alles tun, so riskieren wir das ungewollte Abgleiten des Schweizerfrankens in die Inflation. Nötig ist also vor allem eine Angleichung insbesondere der Kleinhandelspreise an den Großhandelsindex. Hier klafft eine ungesund weite Spanne. Ihre Ueberbrückung muß gesucht werden. ... Die Einfuhrbeschränkungen haben eine preishochhaltende Tendenz. Es wird deshalb ein großes Maß von weiser und kluger Politik notwendig sein, um hier die richtige Mittellinie zu finden. Wird sie nicht gefunden, mit andern Worten, werden die Einfuhrbeschränkungen preisverteuernd wirken, so wäre ein Preiszusammenbruch, der unsere Volkswirtschaft noch viel mehr schädigen müßte, unvermeidlich.“ Vgl.: „Amtl. sten. Bulletin“, a. a. O. Seite 809 ff., Votum Duft.

Rückgewinnung des verlorenen Auslandmarktes gefordert. Vor dem fortschreitenden Kapitalexport und den ständig wachsenden Kapitalfehlleitungen wurde gewarnt. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Sanierungsmaßnahmen bildeten einen mehr oder weniger starken staatlichen Eingriff in die Privatwirtschaft. Aber ohne gewisse Beeinträchtigung der einen oder andern Interessen konnte kaum ein Vorschlag zur Anwendung gebracht werden, worüber sich auch der Bundesrat und die Bundesversammlung Rechenschaft gaben. Es handelte sich darum, abzuwägen, ob die Vor- oder Nachteile für die schweizerische Volkswirtschaft als ganzes betrachtet voraussichtlich größer sein werden. Die gleiche Ueberlegung war auch bei der Wahl der anzuwendenden Maßnahmen anzustellen. Hierbei war es von größter Wichtigkeit, solche Mittel zu wählen, die nicht nur den für den Inlandmarkt Produzierenden und seinen Arbeiter schützen, sondern auch die Interessen des Exporteurs zu berücksichtigen suchen [18]). Daß eine bloße Zollerhöhung nicht mehr in Frage kommen konnte, stand allgemein fest. Eine solche hätte als Schutzmittel versagt, da sich Zollmaßnahmen großen Schwankungen und folglich fortwährend und rasch sich ändernden Marktlagen nicht immer schnell genug und in wirksamer Weise hätten anpassen können. Ein den Import direkt erfassendes Mittel mußte Platz greifen, um den geforderten Schutz wirksam zu gestalten. Daß es sich dabei um eine außerordentliche Maßnahme handelt, zeigen folgende Worte: „... wenn es möglich gewesen wäre, unsere wirtschaftlichen Interessen gegenüber Deutschland und den anderen Ländern einseitig und allein durch die Erhöhung von Zöllen wahrzunehmen, so wären wir nicht genötigt gewesen, Ihnen Einfuhrbeschränkungen vorzuschlagen. ... Nein, wir müssen, um unsere Produktion wirklich zu schützen, im Hinblick auf die großen und namentlich auf die stark variierenden Preisdifferenzen, die zwischen der ausländischen Produktion und der unsrigen bestehen, in der Lage sein, die Quantitäten der ausländischen Waren zu beschränken, die in unser Land eingeführt werden. Die Zölle allein reichen in Rücksicht auf die Preisdifferenzen nicht aus. Allzu hohe Zölle haben auf der andern Seite auch die Folge, daß sie preisverteuernd wirken, was wir vermeiden wollen ..." [19]).

Aus diesen und ähnlichen Erwägungen heraus stimmte die Bundesversammlung mit großer Mehrheit am *23. Dezember 1931* für die Annahme des Bundesbeschlußentwurfes. Dieser „*Bundesbeschluß über die Beschränkung der Einfuhr*" erteilte dem Bundesrat in Art. 1 die Ermächtigung, „zum Schutze der nationalen Produktion, soweit diese in ihren Lebensbedingungen bedroht ist, und insbesondere zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit..., im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse des Landes, ausnahmsweise und vorübergehend, die Einfuhr bestimmter, von ihm zu bezeichnender Waren zu beschränken oder von Bewilligungen abhängig zu erklären, deren Bedingungen er festsetzt". Art. 2 erwähnt, daß „bevor der Bundesrat Maßnahmen dieser Art trifft", er eine Kommission anzuhören habe, „in der die wichtigsten Wirtschaftsgruppen vertreten sind". Damit wollte der Gesetzgeber den Interessenten ein Ein- und

[18]) Bundesrat Schultheß betonte in den Verhandlungen des Nationalrates ausdrücklich, daß es zweifellos eminent wünschenswert wäre und das Endziel unserer Wirtschaftspolitik bleiben müsse, „daß wir den Export fördern, daß wir ihn wieder aufnehmen können; denn nur durch die Zahlungen, die für die Exportprodukte an uns zu erfolgen haben, können wir auf die Dauer die Gelder aufbringen, um die Lebensmittel, die wir brauchen, zu bezahlen und die Kosten für die Roh- und Hilfsstoffe zu decken, über die wir in unserm Lande nicht verfügen." Vgl. a. a. O., Seite 815.

[19]) Vergl.: Amtl. sten. Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 22. Dezember 1931. Seite 770, Rede von Bundesrat Schultheß.

Mitspracherecht einräumen, ohne das der Bundesrat seine Aufgabe praktisch kaum befriedigend durchzuführen imstande wäre. Durch Art. 4 wird der Bundesrat ermächtigt, „gegenüber Staaten, die den freien Zahlungsverkehr einschränken, die schweizerischen Interessen auch durch den Abschluß kurzfristiger Abkommen zu wahren". Schon bald darauf bot sich Gelegenheit, von diesem Recht verschiedentlich Gebrauch zu machen durch Abschluß zwischenstaatlicher Abkommen über den gegenseitigen Zahlungsverkehr (wie wir später sehen werden, nicht nur zwecks Regelung des Zahlungsverkehrs, sondern auch zwecks indirekter Importrestriktion).

Die Gültigkeitsdauer des Beschlusses wurde in Art. 6 bis zum 31. Dezember 1932 festgelegt, um mit dieser kurzen Befristung freiere Hand zu behalten, resp. um sich den dann eventuell veränderten Wirtschaftsverhältnissen wieder anpassen zu können. Der Beschluß erhielt kraft der Dringlichkeitsklausel sofort Geltung.

Die Vollzugsbestimmungen wurden durch die „*Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932*" erlassen. Darin wurde das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, „die Prüfung von Maßnahmen zur Beschränkung der Wareneinfuhr" vorzunehmen. Auch die Richtlinien, nach denen die unter Leitung der Handelsabteilung stehende Sektion für Einfuhr Einfuhrbewilligungsgesuche zu erledigen hat, sind in dieser Verordnung umschrieben. In einigen Artikeln werden noch kurz verschiedene Kompetenzen des Bundesrates, des Volkswirtschaftsdepartements und der Sektion für Einfuhr statuiert. Mit dem 5. Februar 1932 ist diese Verordnung in Kraft getreten. (Zu den einzelnen Bundesratsbeschlüssen erließ das Volkswirtschaftsdepartement die jeweiligen „Verfügungen über die Beschränkung der Einfuhr"). Für die Zeit vom 1. Januar 1933 bis 31. Dezember 1933 waren die Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses vom 30. September 1932 betreffend Verlängerung der Wirksamkeit des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr wirksam.

Als weiterer *Bundesbeschluß* trat der Erlaß vom 14. Oktober 1933 *über „wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland"* in Kraft. Vor allem wurde hier der vierte Artikel des 1. Bundesbeschlusses ausgebaut, dessen Gedanke in Art. 3 des neuen Beschlusses folgendermaßen erweitert wurde: „Der Bundesrat kann gegenüber Staaten, deren Zahlungsverkehr behindert ist, die schweizerischen Interessen durch den Abschluß kurzfristiger Abkommen wahrnehmen. Insofern solche Abkommen nicht erzielt werden können, ist er ermächtigt, durch einseitige, ihm geeignet scheinende wirtschaftliche oder finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere auch durch Beschränkung des Zahlungsverkehrs, die schweizerischen Interessen zu wahren." Im übrigen wurde in diesem Beschluß der Hauptinhalt desjenigen vom 23. Dezember 1931 übernommen. Der neue Beschluß hatte somit nicht mehr grundlegenden, sondern mehr nur noch ausbauenden Charakter.

Damit waren die wichtigsten rechtlichen Grundlagen zur Durchführung der Kontingentierungs- und Einfuhrbeschränkungspolitik geschaffen. Da der Gegenstand vorliegender Arbeit rein volkswirtschaftlicher Natur ist, muß eine Betrachtung der Kontingentierungsmaßnahme vom juristischen Standpunkte aus unterbleiben. Es sei lediglich festgestellt, daß es sich um eine außerordentliche Maßnahme des Bundes handelt (dringliche Bundesbeschlüsse).

C. Kündigung des deutsch-schweizerischen Handelsvertrages

Die Schweiz war und bleibt in einem bedeutenden Umfange auf den Bezug von Roh- und Hilfsstoffen, sowie Fabrikaten aus Deutschland angewiesen und zwar stärker als Deutschland auf den schweizerischen Export. Der Handelsverkehr mit Deutschland entwickelte sich aber je länger je mehr zu Ungunsten der Schweiz. Die erhaltenen Zugeständnisse hinsichtlich der deutschen Zölle brachten praktisch keine Besserung für unsern Export, und da anderseits die Wareneinfuhr aus Deutschland weiter zunahm, näherte sich das Handelsbilanzdefizit bald einer halben Milliarde und drohte sogar, diese beträchtlich zu übersteigen. Der schweizerische Einfuhrüberschuß wurde in normalen Wirtschaftszeiten durch die aus dem starken Fremdenzustrom aus Deutschland für unser Land sich ergebenden Einnahmen, durch die Zinsen der in Deutschland angelegten schweizerischen Kapitalien, sowie durch die Geschäfte der schweizerischen Versicherungsgesellschaften in der Zahlungsbilanz zum Teil wieder ausgeglichen. Da aber Deutschland infolge seiner politisch und wirtschaftlich ungünstigen Lage nicht nur den Import fremder (in hohem Maße auch schweizerischer) Waren drosselte, sondern anderseits auch seine Warenausfuhr nach Möglichkeit zu fördern suchte, mußte das Defizit der schweizerischen Handels- und Zahlungsbilanz auf möglichst sicherem Wege auf ein erträgliches Maß zurückgebracht werden. Gemäß Bundesbeschluß vom 18. Februar 1921 wäre dem Bundesrat das Recht zugestanden, den Zolltarif im Sinne einer Erhöhung den bestehenden Verhältnissen anzupassen. Diese Schutzmaßnahme hätte jedoch gegenüber Deutschland für die schweizerische Produktion kaum eine bedeutsame Wirkung gezeitigt. Am 18. Dezember 1931 wurde deshalb der deutsch-schweizerische Handelsvertrag auf den 4. Februar 1932 gekündigt, jedoch nicht mit der Absicht, ein langdauerndes vertragsloses Verhältnis eintreten zu lassen. Die Kündigung konnte nicht mehr umgangen werden (im Hinblick auf die damit bevorstehende Einführung der Kontingentierung versuchten sich die am Import interessierten Firmen noch rechtzeitig einzudecken, was das plötzliche Anziehen von 30,4 im Dezember 1931 auf 38,0 Millionen im Januar 1932 verursachte). Eine Kündigung war vom Standpunkt einer protektionistischen Handelspolitik aus um so mehr gerechtfertigt, als Deutschland sich weder zu Konzessionen [20]), noch dazu bereit erklären konnte, der Schweiz auf Vertragsgrundlage die Einführung von Kontingentierungen und Einfuhrbeschränkungen zuzugestehen. Die deutsche Regierung befürchtete entsprechende Rückwirkungen auf andere Länder, die ebensolche Zugeständnisse gefordert hätten. Durch die Kündigung sind die vertraglichen Bindungen gelöst worden, nicht nur Deutschland, sondern auch (soweit es mit der Meistbegünstigung zusammenhängt) allen jenen Staaten gegenüber, die durch diese Bindungen betroffen wurden. Am 5. Februar 1932 erfolgte die Einführung von Kontingenten, die die einheimische Produktion vor der weitern Ueberflutung mit deutschen Waren schützen sollten.

[20]) Vgl.: Amtl. sten. Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 17. Dezember 1931, Seite 788: „Unsere Unterhändler mit Deutschland dachten ursprünglich an einen Abbau der deutschen Importe um zirka 150 Millionen, gingen dann auf 100, dann 60 und sogar auf 45 zurück. Aber nicht einmal dieses äußerst bescheidene Entgegenkommen wurde gewährt." — Eine andere Frage ist es, ob diese tatsächlich bescheidene Reduktion der schweizerischen Einfuhrmengen aus Deutschland angesichts des gewaltigen Defizits viel zur Besserung der Verhältnisse beigetragen hätte.

II. TEIL

Probleme der Einfuhrregelung

A. Allgemeines

Es mag in der Natur des angewendeten Mittels und zum Teil auch in der relativen Neuheit des Problems einer derartigen Einfuhrregelung liegen, daß sich bis heute weder in der Praxis, noch in der ohnehin erst spärlichen Literatur eine eindeutige Terminologie gebildet hat. Wir wollen im Folgenden versuchen, etwas zur Abklärung der begrifflichen Meinungsverschiedenheiten beizutragen. Dabei sollen nicht nur die in der schweizerischen Praxis verwendeten Begriffe in Betracht gezogen werden, sondern es soll auch die ausländische Terminologie Berücksichtigung finden, soweit diese für unsere Darlegungen von Bedeutung ist. Schon die importregelnden Restriktionsmaßnahmen der unmittelbaren Nachkriegszeit 1920—1925 entbehrten einer klaren Bezeichnung [1]). Diese unterscheiden sich zudem von den gegenwärtigen Einfuhrmaßnahmen sowohl inhaltlich, wie begrifflich. Wie schon gezeigt wurde, liegen die ausschlaggebenden Motive zum Ergreifen des Einfuhrschutzes von 1921 in erster Linie in den unmittelbaren Folgen des Weltkrieges, die sich auf dem schweizerischen Binnenmarkt in ausgeprägtem Maße bemerkbar machten [2]). Festzuhalten ist, daß in jener Interventionsperiode neben allgemeinen Zollerhöhungen ausschließlich die *Einfuhrbeschränkung* und i. e. S. (Mengenkontingentierung) das *Einfuhrverbot* das Mittel der handelspolitischen Importregelung bildeten. Die durch die Krisenfolgen von 1930 bedingten, sich stets ändernden und ergänzenden handelspolitischen Interventionsmaßnahmen konnten noch keine einheitliche Terminologie entstehen lassen. Oft wird bei solchen Begriffsbestimmungen von

[1]) Vgl.: *Schälchli*, Die schweizerischen Einfuhrbeschränkungen 1919—1925. Zürich 1930, Seite 12: „Die Unsicherheit, die insbesondere anfänglich über die Bezeichnung der Maßnahmen geherrscht hatte, möge anhand der Botschaft vom 24. Januar 1921 illustriert werden. Diese spricht das eine Mal ..... von einem Möbeleinfuhrverbot, das andere Mal ..... bezeichnet sie dasselbe als Einfuhrbeschränkung auf Möbel. Im dritten Abschnitt dieser Botschaft steht folgender Passus: ‚.....kämen E.-B., sei es durch Kontingentierung, sei es nötigenfalls durch temporäre Sperre, in Frage.' Dagegen sagt Forrer in seinem Vortrag: ‚In erster Linie handelt es sich um Beschränkung und nicht um Verbot. Allerdings sprach die erste Botschaft des Bundesrates (vom 24. Januar 1921) noch von Einfuhrsperre neben E.-B.' Diese Unsicherheit führen wir auf die Möglichkeit zurück, eine Manipulation der Jahreseinfuhr im Sinne einer Drosselung auf eine ganze Reihe von Gesichtspunkten beziehen zu können."

[2]) Vgl. *derselbe*, a. a. O., Seite 14: „Neben der Einfuhrbeschränkung war in dieser Zeit selbstverständlich auch jene Gruppe von Einfuhrbeschränkung und Einfuhrverboten vertreten, die zur Hauptsache schon vor dem Krieg bestanden hatten. Es sind dies Maßnahmen, die vornehmlich aus gesundheits-, tier-, pflanzenseuchen- und staatspolizeilichen Motiven erlassen wurden oder als Ausfluß staatlicher Monopole erschienen oder endlich zur lückenlosen Durchführung gewisser Gesetze dienten."

falschen oder unklaren Voraussetzungen ausgegangen, wodurch sich dann entsprechend unlogisch aufgebaute, damit unklare, falsche und zweideutige terminologische Bezeichnungen herausbilden (besonders, da sich in der modernen Handelspolitik weitere Begriffe zu den bereits bestehenden gesellen). Das handelspolitische Interventionssystem seit 1931, das primär auf dem Boden der *Kontingentierungspolitik* (zunächst Zollkontingentierung) steht, hat sich, wie noch zu zeigen sein wird, von der rein protektionistischen Maßnahme teilweise abgewendet und sich mehr und mehr zur handelspolitischen Kampfwaffe entwickelt. Die Praxis der heutigen Importregelung hat es mit sich gebracht, daß die Beschränkung der Einfuhr vom Standpunkt sowohl privatwirtschaftlicher als auch behördlich-amtlicher Auffassung aus beurteilt wird. Dadurch ist aber die Möglichkeit geschaffen respektive die Gefahr naheliegend, je nach der Anwendung der terminologischen Bezeichnung, das betreffende Mittel persönlichen Wünschen und Sonderinteressen anzugleichen (wodurch der Weg einer bürokratischen Verwaltung eher geöffnet als begrenzt wird).

Beide Interventionssysteme, jenes von 1921, sowie dieses von 1931, vereinigen sich in derselben Zielsetzung: es handelt sich darum, *ein gewisses Warenquantum während einer bestimmten Zeitdauer vom Inlandmarkte fernzuhalten.*

Dem Grade ihrer Wirksamkeit nach ist die Beschränkung der Einfuhr in eine Importrestriktion im weitern Sinne (indirekte Restriktion) und in eine solche im engeren Sinne (direkte Restriktion) zu unterteilen, denen als schärfste Maßnahme — in der schweizerischen Praxis nur als seltener Ausnahmefall — das totale Einfuhrverbot gegenübersteht:

1. indirekte Beschränkung der Einfuhr (i.w.S.):
- *a)* normaler Zollansatz,
- *b)* erhöhter bis prohibitiv wirkender Zollansatz,
- *c)* Zollkontingentierung (mit prohibitiv wirkendem Ueberzoll),
- *d)* monetäre und kreditäre Maßnahmen (Clearing, Devisenkontrolle, Abwertung);

2. direkte Beschränkung der Einfuhr (i.e.S.):
Mengenkontingentierung (Einfuhrbeschränkung i.e.S., ohne Ueberzoll);

3. totales Einfuhrverbot.

Aus dieser Gliederung ergibt sich folgende detaillierte Darstellung der Einfuhrschutzmaßnahmen (vgl. schematische Darstellung Seite 18 [3]).

---

[3]) In ähnlicher Weise gruppiert Wagemann die „Erschwerungen der Einfuhr" in: „Welthandel und Handelspolitik", Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, 10. Jahrgang, 1935, Heft 1, Teil A, neue Folge, Seite 12:

„I. *Preisbelastung der Einfuhr:*
1. Durch Erhöhung der Zollsätze und Gebühren.
2. Durch zollpolitische Manipulationen (Umklassifizierung der einzelnen Waren in höhere Tarifposten).
3. Durch mannigfaltigen Formularzwang und andere bürokratische Bestimmungen.
4. Vor allem durch Währungsabwertungen.

II. *Mengenbegrenzung der Einfuhr:*
1. Durch Einfuhrverbote.
2. Durch Kontingentierungen, die:
a) einseitig,
b) gegenseitig durchgeführt werden können.
3. Durch Außenhandelsmonopole oder monopolähnliche Einrichtungen, wie es die deutschen Reichsstellen sind, die — im Rahmen der auf nationale Nahrungsfreiheit gerichteten Politik — die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse kon-

B. Begriff, Formen und wirtschaftspolitischer Charakter der Kontingentierung

1. Der Begriff Kontingentierung

a) Allgemeines

Der Wandel der Zeit, der tiefgreifende Umwälzungen im Wirtschaftsleben verursachte, verlangte in der letzten Depressionsperiode nach vermehrten, den neuen Verhältnissen angepaßten, restringierenden Hilfsmaßnahmen. Bilaterale Bindungen, in Form von langfristigen Zollkonventionen, Meistbegünstigungsverträgen, oft auch handelsvertraglichen Verboten der Anwendung von Einfuhrbeschränkungen, untersagten im allgemeinen eine differenzierte Behandlung der einzelnen vertraglich miteinander verbundenen Staaten. Das System der Zollkontingentierung schien unter diesen Umständen das gegebene zu sein, um der Schutzbedürftigkeit einheimischer Produktion Rechnung zu tragen, ohne dabei gegen genannte vertragliche Bindungen zu verstoßen. Deshalb versuchte man in der im Jahre 1931 inaugurierten handelspolitischen Interventionspolitik der Schweiz das Mittel der direkten Einfuhrbeschränkung (in Form der Mengenkontingentierung), als primäre Maßnahme, vorerst zurückzustellen und das im zwischenstaatlichen Handelsverkehr relativ jüngere System der indirekten Beschränkung oder Einfuhrkontingentierung i. w. S. als dominierendes Mittel der außenhandelspolitischen Verkehrsregelung zur Anwendung zu bringen.

Zunächst sei der Begriff der Kontingentierung näher untersucht, daran anschließend die Unterscheidung der Kontingente nach verschiedenen Gesichtspunkten.

b) Der Begriff Kontingentierung im allgemeinen und im außenhandelspolitischen Sinn

Der Ausdruck Kontingentierung im allgemeinen Sinn ist aufzufassen als eine amtlich festgesetzte Quote irgendwelcher Gütermengen, oder einer bestimmten Anzahl Lebewesen, gewisser Rechte oder Pflichten (Maßnahmen), während einer festgelegten Periode. Diese allgemeine Definition der Kontingentierung läßt erkennen, daß es sich dabei um eine sowohl *intern* als auch *extern* angewendete Maßnahme handeln kann; das will heißen, daß das System der Kontingentierung in die *nationale*, d. h. interne Wirtschaftspolitik des einzelnen Landes eingegliedert werden, aber auch als Mittel der internationalen Handelspolitik Verwendung finden kann. Wir befassen uns in unserer Arbeit hauptsächlich mit der Kontingentierung als Mittel der Handelspolitik. Angewendet auf die Handelspolitik versteht Plaut unter Kontingentierung „*Zugeständnisse in bezug auf die Einfuhr und Ausfuhr von Waren, die sich nicht auf die ganze Einfuhr des Vertragspartners, sondern nur auf einen mengenmäßig festgesetzten Teil beziehen*“ [4]).

Fortsetzung von Fußnote Nr. 3

trollieren. Der Importeur muß ihnen die Ueberlandswaren zunächst zum Kauf anbieten; sie können die Annahme verweigern oder Art und Ort der Verwendung des Produktes bestimmen.

III. *Zahlungserschwerungen gegenüber der Einfuhr:*
1. Durch einfache kreditpolitische Maßnahmen.
2. Durch Devisenzwangswirtschaft, die die Devisenzuteilung an bestimmte Bedingungen knüpft.“

[4]) Vgl.: *Plaut*, Deutsche Handelspolitik, 2. Aufl., Leipzig-Berlin 1929.

Unter diesen mengen- oder zahlenmäßigen Zugeständnissen ist zu verstehen die Anweisung oder Zuteilung entsprechender Ein- oder Ausfuhrquoten an einzelne Importeure oder Exporteure oder an bestimmte Gruppen (z. B. Kartelle oder Verbände) von Importeuren oder Exporteuren. Ob aber diese „Zugeständnisse" als Ausnahme von einem Importverbot aufgefaßt werden wollen, geht aus der Definition nicht klar hervor, im Gegensatz zu Häfner [5]), der das Einfuhrkontingent ausdrücklich definiert als eine mengenmäßig begrenzte Ausnahme vom Einfuhrverbot". Da aber bei der Handhabung der schweizerischen Kontingentierungspolitik nicht von einem grundsätzlichen Einfuhrverbot ausgegangen wird — denn es *darf* ja grundsätzlich importiert werden, aber nur in *limitierten* Mengen — ist obige Definition für uns nicht ganz zutreffend. — Die *Einfuhr*kontingentierung bildet den speziellen Gegenstand unserer Untersuchung. Grundsätzlich haben wir darunter *eine für einen bestimmten Zeitabschnitt zur Einfuhr zugelassene Höchstmenge von Waren aus fremden (eventuell staatlich bestimmten) Ländern, mit dem prinzipiellen Verbot oder mit wesentlicher Erschwerung der Ueberschreitung der festgelegten Einfuhrmenge zu verstehen.* Diese Kontingentierungsart definiert *Siegert* als „eine aus Rücksichten auf besondere Umstände oder auf eine Uebergangszeit gebotene autonome" (nicht in jedem Fall! d. Verf.) „Maßnahme, die den Willen des Staates bekundet, seine Einfuhr aus den angedeuteten Beweggründen der Wirksamkeit des zweiseitigen Vertrages zu entziehen" [6]). Leitendes Motiv und Ausgangspunkt der sowohl protektionistischen wie repressiven Maßnahmen bildet der zu erreichende Inlandproduktions*schutz* durch eine wirksame Import*drosselung (Beschränkung*, nicht Totalsperre der Einfuhr). — Die Definition der Eidg. Oberzolldirektion sei im besondern für die schweizerischen Verhältnisse angeführt: bei der Einfuhrkontingentierung werden *„vom Bundesrat für gewisse Warengattungen aus bestimmten Ländern und für einen bestimmten Zeitabschnitt länderweise Höchstmengen* (Kontingente) festgesetzt" [7]). Diese Definition hat ohne weiteres die unten Seite 19 ff. zu besprechende spezielle Form der Länderkontingente im Auge. Die kennzeichnenden Merkmale der Kontingentierung in diesem Sinne ergeben sich aus der Möglichkeit, gegen *bestimmte* Staaten, für *bestimmte* Zeit, gewisse *Höchstmengen* festzulegen.

2. Die Formen der Kontingentierung

Die Formen der Kontingentierung lassen sich nach zwei Hauptrichtungen einteilen, indem wir unterscheiden nach außenhandelspolitischen Gesichtspunkten einerseits und nach der internen Durchführungsart anderseits.

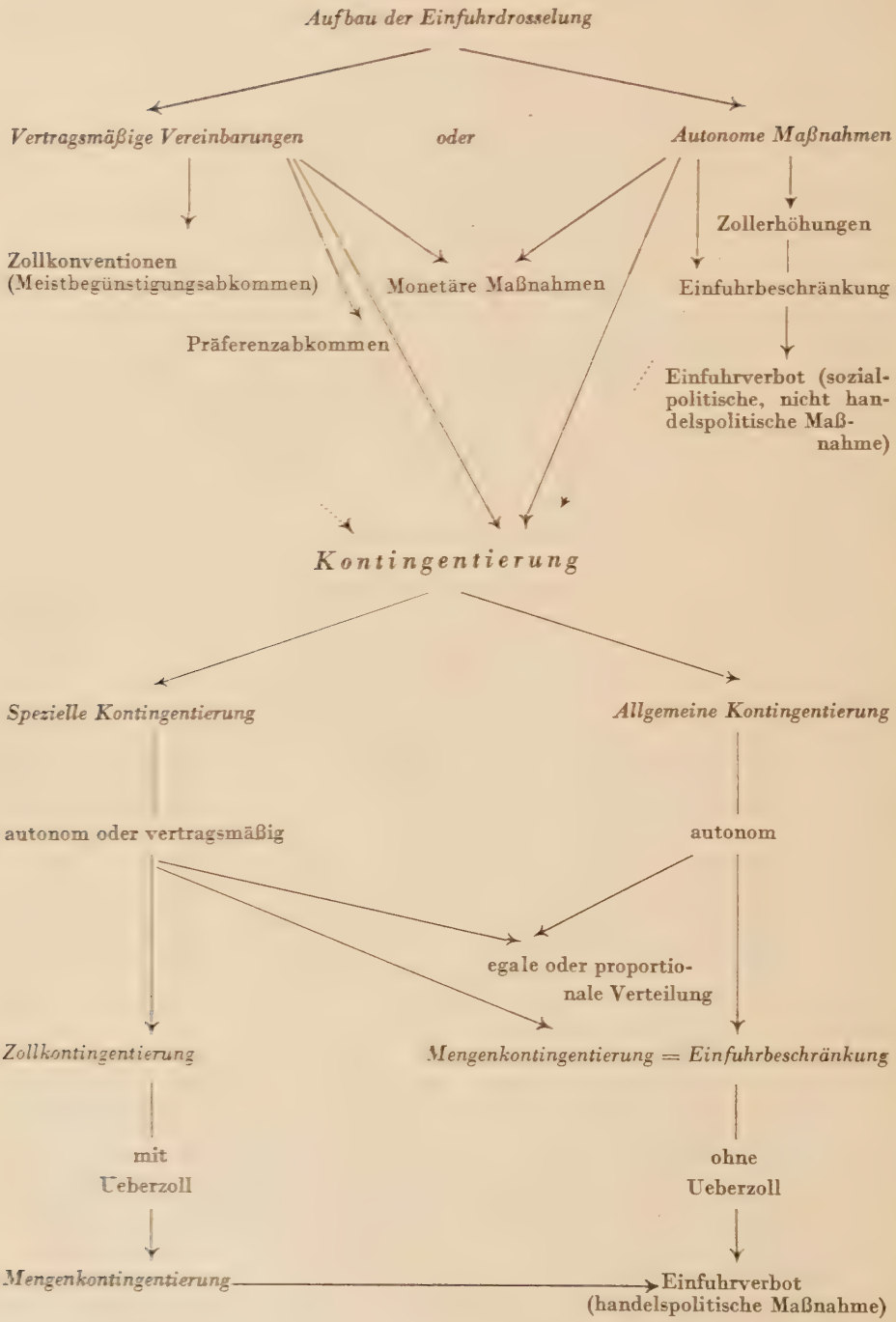
---

[5]) Vgl.: *Häfner*, Politik der mengenmäßigen Einfuhrregulierung, Kiel 1934, Seite 195 ff.

[6]) Vgl.: *Siegert*, in: Wirtschaftsdienst, Heft 14, 8. April 1932. Wie unten noch auszuführen sein wird, soll die Einfuhr nicht unbedingt der Wirksamkeit des zweiseitigen Vertrages mittels Kontingentierung entzogen werden. — Laut Gutachten der eidg. Justizabteilung vom 14. Februar 1934 beschränkt die Kontingentierung „die Ware, welche zu normalem Zollansatz eingeführt werden darf, auf ein bestimmtes von einer Bewilligung abhängiges Quantum, während die ohne solche Bewilligung eingeführten Waren einem höhern, in vielen Fällen Prohibitivzoll (sog. Ueberzoll) unterliegen" (sog. Einfuhrbewilligungssystem).

[7]) Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Einfuhrkontingentierung, vom 9. Februar 1932, bereinigt auf den 6. September 1932.

Regulierung der Einfuhr



a) Unterscheidung nach außenhandelspolitischen Gesichtspunkten

aa) Allgemeine oder Globalkontingente

Unter einem allgemeinen oder Globalkontingent ist die gesamthaft (ohne Verteilung auf die Herkunftsländer) festgesetzte zulässige Einfuhrmenge eines Produktes zu verstehen, m. a. W. es handelt sich um ein ohne Unterscheidung nach Ländern für den internationalen Markt geltendes Gesamtkontingent; demnach ist allen praktisch in Betracht kommenden Staaten die Möglichkeit eingeräumt, an seiner Verwertung zu partizipieren. Ist dieses Globalkontingent erschöpft, so wird der Einfuhrstaat nur jene zusätzliche Warenmenge für den Import berücksichtigen können, die den wirtschaftlichen Interessen des Landes nicht entgegensteht. Eine länderweise Verteilung findet aber auch in diesem Fall nicht statt. Soll jedoch eine *Verteilung* der bewilligten Kontingentsmenge unter die verschiedenen Lieferantenstaaten herbeigeführt werden, so wandelt sich das Globalkontingent in das noch zu besprechende Länderkontingent. Frankreich hat im Jahre 1931 seine Restriktionspolitik mit dem System der Globalkontingente eingeleitet (insbesondere für den Wein-, Holz-, Vieh-, Fleisch-, Fleischprodukten- und Butterimport). Im Rahmen dieser von der Regierung festgesetzten und bewilligten Kontingente durfte jedermann vorerst ohne besondere Bewilligung importieren [8]). Bald machten sich aber unter diesem noch relativ freien System gewisse unvermeidliche Mängel und Mißstände bemerkbar (die speziell auf die Preisgestaltung starke Einwirkung haben mußten); diese zeigten sich besonders auf dem Gebiete der Konkurrenz zwischen den einzelnen Warenlieferanten im In- und Ausland einerseits und den französischen Importeuren anderseits. Wie die Praxis in Frankreich gelehrt hat, führen Globalkontingente *ohne* Lizenzsystem (allgemeine Kontingente im reinsten Sinn) zu stoßweisem Warenzustrom, der sich in Form von überhöhtem Warenangebot mit entsprechender Preisbeeinflussung geltend macht. Solche Globalkontingente ohne Spezialbewilligung sind naturgemäß meist schon vor dem Erlöschen des Kontingentsrechtes bzw. des Einfuhrbedarfes erschöpft. Auf dem betreffenden Inlandsmarkt wird in der Folge die Erscheinung eines Waren*unter*angebots festzustellen sein. Wie das Beispiel Frankreichs bewiesen hat, kann mit diesem Restriktionssystem eine sinngemäße, wirkungsvolle Importbeschränkung nicht erzielt werden. Da die Globalkontingentierung mit dem Inhalt von Meistbegünstigungsverträgen in einem gewissen Widerspruch steht, kann ihre Anwendung auch nach dieser Richtung bestimmte Nachteile zur Folge haben; denn es ergibt sich fast automatisch, daß die verschiedenen Importeure die Interessen ihres Landes nicht eventuell vorhandenen Meistbegünstigungsklauseln entsprechend wahren werden, da ja dem Importeur die freie Wahl des Lieferanten und somit auch des Ursprungslandes zusteht, was aber mit dem Sinn der Kontingentierungspolitik als solcher nicht in Uebereinstimmung zu bringen ist.

bb) Spezielle oder Länderkontingente

Spezielle oder Länderkontingente liegen dann vor, wenn sich die Kontingentshöhe auf ein *bestimmtes* Land (bestimmte Länder) bezieht; somit stehen Länder-

[8]) Vgl.: *Angelini*, La politique du contingentement des importations, Paris 1932; *Haight*, French Import Quotas, A New Instrument of Commercial Policy, London 1935; und *Journal des Economistes* 1933, Seite 155 ff: „On assiste ainsi à une évolution de la politique des contingents qui nous fait traverser plusieurs phases: a) contingent global fixé par le gouvernement français....."

kontingente im Gegensatz zu den Globalkontingenten. Diese speziellen Kontingente geben die Möglichkeit, einzelnen Bedürfnissen und besonderen Umständen im Verhältnis zu den beteiligten Staaten eher Rechnung zu tragen. Sie haben sich in der allgemeinen Kontingentspraxis als Norm herausgebildet, da sie sowohl zum Zwecke direkt protektionistischer Maßnahmen beim Abschluß zwischenstaatlicher Kontrakte, als auch als Retorsionsmittel herangezogen werden können. Auch Frankreich hat das System der Globalkontingente bald verlassen und sich demjenigen der Länderkontingentierung zugewendet [9]). — Im Gegensatz zu den Globalkontingenten, die immer eine autonom ergriffene Maßnahme darstellen, können die speziellen Kontingente sowohl auf autonomer als auch auf vertragsmäßiger Basis beruhen.

Autonome Kontingente sind solche, die ohne vertragliche Abmachung und Bindung, somit ohne Rücksicht auf das handels- bzw. außenpolitische Verhältnis zu dem Lande (resp. zu den Ländern), gegen das die Kontingentierung gerichtet ist, vom kontingentierenden Lande selbständig, d. h. auf Grund der national maßgebenden gesetzgebenden Faktoren zur Einfuhr zugelassen werden. Häufig aber werden einem Staat, der autonom vorgehen möchte, vertragliche Bindungen entgegenstehen, sodaß ihm dieser Weg rechtlich nur im vertragslosen Zustand (oder nach vorausgegangener Vertragskündigung) offen steht. Allerdings wird auch bei einem vertragsmäßigen Wirtschaftsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Ländern der Kontingentsgedanke häufig zuerst von einer Seite autonom aufgegriffen; dieser zunächst einseitig hervorgerufene Zustand wird dann aber bald zu gegenseitigen Verhandlungen, schließlich zu einer vertraglichen Regelung und damit zum vertragsmäßigen Kontingent führen (siehe unten). Geht die Initiative zum Erlaß von Kontingenten jedoch ohne solche Unterhandlungen zur praktischen Durchführung der Maßnahme über und folgt auch nachträglich keine vertragliche Vereinbarung, so besteht die *autonome Kontingentierungspolitik*. Da die Schweiz nach dem 4. Februar 1932 gegenüber Deutschland zunächst ein vertragsloses Verhältnis im Handelsverkehr hatte, setzte sie autonom Kontingente fest, um dem vermehrten Warenzustrom wirksam entgegenzutreten. In der Folge aber wurden im beidseitig vorhandenen Interesse eines geregelten Waren- und des damit verbundenen Devisenverkehrs bilaterale Verhandlungen geführt, die zum Abschluß eines den neu geschaffenen Wirtschaftsverhältnissen entsprechenden Handelsvertrages führten. — Aehnlich ist Italien vorgegangen, das ab 19. Februar 1935 [10]) auf die gesamte Einfuhr aus allen Ländern vorerst autonom das System der Einfuhrkontingentierung zur Anwendung brachte. Es setzte eine Einfuhrquote von 10—35% der Warenlieferungen des Stichjahres 1934 fest. Diese Bestimmungen ermächtigten die italienischen Zollämter, für die meisten Waren 10—35% des Importes der Waren zu gestatten, den eine Firma nachweisbar vom 16. Februar bis 31. März im Vorjahr getätigt hatte. Jede darüber hinausgehende Einfuhr durfte vom 19. Februar 1935 an nur noch mit besonderer Bewilligung des italienischen Finanzministeriums erfolgen. Zweck dieser Einfuhrmaßnahme mittels autonomer Kontingentierungen war, neben der Verbesserung der Handelsbilanz und der Devisenersparnis, die Förderung

---

[9]) Vgl.: *Angelini*, a. a. O., Seite 62: „Telles ont été les étapes de l'évolution des systèmes des contingentements. On peut les résumer dans le tableau suivant: I. Contingentement d'autorité (quantité fixée unilatéralement par le gouvernement français). 1. Contingent global sans licences. — 2. Contingent par pays: répartition du chiffre fixé."

[10]) Vgl.: „Neue Zürcher Zeitung", Nr. 309, 22. Februar 1935.

der italienischen Eigenproduktion, deren Ueberschüsse man gegen vorteilhaftere Bedingungen wieder ins Ausland abzustoßen hoffte. Durch sofort eingeleitete Besprechungen mit Italien konnte die Schweiz erwirken, daß ein großer Teil der gegen sie gerichteten Einfuhrmaßnahmen gemildert wurde.

Ein *vertragsmässiges Kontingent* kann erwachsen direkt, bzw. primär aus einem bereits bestehenden Handelsvertrag, oder indirekt, bzw. sekundär aus einem anfänglich vertragslosen Verhältnis heraus. Im Gegensatz zum autonomen werden beim *primär* vertragsmäßigen Kontingent *vor* Inkrafttreten des Kontingentsbeschlusses gegenseitige Verhandlungen geführt, um sich über die ein- oder beidseitig zulässigen Einfuhrquoten, über eventuelle Kompensationsmaßnahmen und Verrechnungsfragen oder über Zollbindungen zu einigen. Eine zweite Form sekundärer vertragsmäßiger Kontingente kann sich ergeben im Verlauf wirtschaftlicher Verhandlungen, die begonnen wurden *ohne* Absicht, *kontingents*politische Fragen zu lösen. — Zu Beginn des Jahres 1934 hat die Schweiz auf Grund vorgängiger, langdauernder Verhandlungen ein Kontingentsabkommen mit Frankreich abgeschlossen, wodurch sich die beiden Länder gegenseitig über die Kontingentshöhe geeinigt haben.

Die speziellen oder Länderkontingente können wir in drei Formen unterteilen:

α) Gleichmäßige (egale) Kontingentierung.

Die gleichmäßige oder egale Kontingentierung besteht darin, daß ein Staat zwei oder mehreren mit ihm im Handelsverkehr stehenden Staaten ein gleich hohes Kontingent zuweist. Die Höhe dieses Kontingents — und das ist der entscheidende Punkt — richtet sich *nicht* nach der *bisherigen* Ausfuhr dieser Länder nach dem kontingentierenden Staat, sondern wird nur entsprechend den Forderungen der nationalen Wirtschaft (des Importstaates) festgelegt und gilt für alle am Import beteiligten Länder in gleichem Maße.Wird die Kontingentierung nur auf ein einziges Land angewendet, so kann man von einer *absoluten Kontingentierung* sprechen, da die Einfuhrquote nicht der Beeinflussung des Exportstaates unterliegt. Erst durch die Anwendung auf zwei oder mehrere Länder kann sie sich dem Sinne nach als egale Kontingentierung auswirken. Am ehesten weist unter den Formen der Länderkontingente die egale Kontingentierung gewisse Aehnlichkeit auf mit dem Prinzip der allgemeinen oder Globalkontingentierung, mit dem Unterschied jedoch, daß sich die egale Kontingentierung auf bestimmte Länder bezieht. Sie ist autonom und beruht zunächst nicht auf Verhandlungsbasis (läßt somit auch keine Kompensationsmöglichkeit zu). — Deutschland z. B. hat die egale Kontingentierung vor allem den mit ihm im Meistbegünstigungsverhältnis stehenden Staaten gegenüber in Kraft treten lassen. Am 28. August 1930 wurde die 1926 durch ein Handelsabkommen mit Finnland getroffene Zollbindung von RM. 27.50 für 100 kg Butter durch ein Zusatzabkommen ersetzt: mit dem 1. Dezember 1930 sollte Finnland für seinen Butterexport nach Deutschland ein Jahreskontingent von 5 000 t zum festen Zollsatz von RM. 50.— erhalten (Finnlands Ausfuhr nach Deutschland betrug im Durchschnitt 1921—1931 : 4 700 t) [11]). Das Prinzip der egalen Kontingentierung kam dadurch zum Ausdruck, daß Deutschland auch allen übrigen meistbegünstigten Butterlieferanten dieses Kontingent zukommen ließ, *ohne daß dabei ihr bisheriger Importanteil berücksichtigt worden wäre.* Einer allfälligen

[11]) Vgl.: *Respondek*, Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, M. D. R. Berlin 1933, Seite 86 f.

Mengenkontingentierung (siehe unten) wurde im Handelsvertrag mit Finnland von 1926 ein Riegel vorgeschoben durch die Klausel, wonach von Deutschland kein Einfuhrverbot erlassen werden kann. Schon im Januar 1932 wurde infolge Uebereinfuhr der Butterzollansatz erhöht, und zwar nach folgender fünffacher Staffelung [12]):

„*1. Für Einfuhren innerhalb des Kontingents von 5 000 t:*

a) aus meistbegünstigten Ländern grundsätzlich RM. 50.—;

b) aus meistbegünstigten Ländern, die vom Goldstandard abgewichen sind, RM. 86.—.

2. Für Einfuhren außerhalb des Kontingents:

a) aus meistbegünstigten Ländern grundsätzlich RM. 100.—;

b) aus meistbegünstigten Ländern, bei denen die Voraussetzungen eines Valutazuschlages gegeben sind, RM. 136.—.

3. Für Länder, denen gegenüber der Obertarif Anwendung findet: RM. 170.—.

Der Valutazuschlag fand Anwendung auf Argentinien, Dänemark, Finnland, Neuseeland, Norwegen und Schweden."

Es ergaben sich daraus folgende Auswirkungen: es trugen:

„27%	der	Buttereinfuhr	einen	Zollansatz	von	RM.	50.—
14%	„	„	„	„	„	„	86.—
22%	„	„	„	„	„	„	100.—
28%	„	„	„	„	„	„	136.—
9%	„	„	„	„	„	„	170.—"

Diese Erhöhung des Zollansatzes traf in erster Linie die beiden Hauptbutterlieferantenstaaten Dänemark und Holland. Im Durchschnitt 1929—1931 belief sich die Einfuhr aus Dänemark auf 39 600 t, 1931 auf zirka 30 000 t bei einem Gesamtimport von 100 000 t Butter. Die neue starke Belastung für den inländischen Butterkonsum reduzierte die Einfuhr im ersten Halbjahr 1932 auf 9 400 t im Wert von 16 Mill. RM. (Einfuhr erste Hälfte 1931: 16 000 t im Werte von 40 Mill.). Hollands Butterausfuhr nach Deutschland reduzierte sich von 9 000 t im Werte von 23 Mill. RM. im ersten Halbjahr 1931 auf 3 900 t im Werte von 4 Mill RM. im ersten Halbjahr 1932. Der Preissturz agrarischer Produkte in den Jahren 1931/32 erklärt die Tatsache, daß die Einfuhr wertmäßig noch stärker zurückgegangen ist als mengenmäßig.

β) Verhältnismäßige (proportionale) Kontingentierung

Das verhältnismäßige oder *proportionale* Kontingent wird auf *Grund von Importen früherer Jahre* (Stichjahr) festgelegt, d. h. das Kontingent wird in einem ganz bestimmten, für alle Länder gleichen Verhältnis (Prozentsatz) zu früheren Einfuhrmengen berechnet. Somit fällt die zulässige Menge für die einzelnen Ausfuhrländer verschieden aus, je nach ihrem früheren Einfuhranteil im kontingentierenden Land. Die proportionale Kontingentierung kann eine autonom ergriffene oder eine vertragsmäßige Maßnahme darstellen; in beiden Fällen ist eine Proportionalität der Kontingentfestsetzung maßgebend. Es ist die von der Schweiz von Anfang an zur Hauptsache verfolgte Restriktionspolitik (die Schweiz brachte das System der egalen Kontingentierung nie zur Anwendung); auch in Deutschland folgte 1931 die verhältnismäßige der egalen

[12]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 86 f.

Kontingentierung und wurde besonders gegenüber Holland, Skandinavien und den Ostseestaaten angewendet [13]). Diese kurzen Erläuterungen mögen gezeigt haben, daß die proportionale Kontingentierung in den meisten Fällen der egalen vorzuziehen ist, da jene die gerechtere Restriktion darstellt, und die Nutzanwendung eher von Erfolg begleitet sein wird; denn durch die proportionale Form kann die Gefahr von Repressivmaßnahmen, wenn nicht ausgeschaltet, so doch gemäßigt werden (durch einzelne vertragsmäßige Kontingents- und Verrechnungsabkommen) [14]).

δ) Individuell [15]) *differenzierte Länderkontingente*

Diese letzte Gruppe der speziellen Kontingentierung zeichnet sich dadurch aus, daß die festgesetzten Kontingente weder egal noch proportional sind; sondern sie werden unter Berücksichtigung der besondern (individuellen) handelspolitischen Verhältnisse zwischen zwei Ländern festgesetzt. Eine solche, in besonderem Maße bestimmten Verhältnissen, individuellen Bedürfnissen und Notwendigkeiten Rechnung tragende Kontingentierungspolitik wird entweder überhaupt nur gegenüber gewissen Ländern angewendet, oder sie wirkt sich so aus, daß einzelne Länder im gegenseitigen Handelsverkehr stärker berücksichtigt werden als andere. Besonders als Mittel in einem gegenseitigen Kompensationsverkehr spielen diese individuell differenzierten Länderkontingente eine sehr wesentliche Rolle [16]).

b) Unterscheidung nach der internen Durchführungsart

aa) Zollkontingentierung

Die Zollkontingentierung [17]) *besteht darin, daß eine staatlich festgelegte Warenmenge zum normalen Zollansatz eingeführt werden kann; die über dieses Höchstmaß*

---

[13]) Die mit dem Entstehen der Kontingentspolitik eingeführten egalen Kontingente wurden durch proportionale ersetzt. Am 22. Oktober 1932 kam es zu einem Zusatzabkommen zum deutsch-finnischen Handelsvertrag, das nun zugleich den Uebergang zur Mengenkontingentierung oder Einfuhrbeschränkung darstellte; das Finnland zustehende Butterkontingent zum Zollansatz von RM. 50.— wurde aufgehoben, dafür eine Zollerhöhung auf RM. 75.— für Finnland und die meistbegünstigten Staaten vorgenommen. Deutschland aber durfte von nun an beim Erreichen des Gesamtkontingents von 55 000 t Einfuhrverbote erlassen; diese Totalmenge wurde proportional an die Butterlieferanten-Staaten verteilt. Darnach erhielten Butterkontingente: Dänemark 27% (14 829 t), Holland 21% (11 500 t), Lettland 10,5% (5 700 t), Rußland 4,7% (2 600 t), Finnland 9,1% (5 000 t), (vgl. *Respondek*, a. a. O., Seite 89).

[14]) Vgl.: *Société des Nations*, Comité économique, a. a. O., Seite 8: „Alors que la liberté d'importation confère à chaque pays le droit d'importer une quantité de marchandise correspondante à la demande qu'en fait le pays d'importation, le contingent douanier trouble cette situation et transforme ce droit en celui d'importer une quantité de marchandise déterminée (contingent égal) ou une quantité de marchandise proportionnelle à celle que chaque pays aurait le droit d'importer (contingent proportionnel)."

[15]) Das „Individuum" ist in diesem Fall ein einzelner Staat.

[16]) Vgl.: Abschnitt über Kompensationsverkehr, Seite 37 ff.

[17]) Der Name „Zollkontingentierung" könnte zur Annahme verleiten, es handle sich um eine indirekte Wertkontingentierung, d. h. um die staatliche Festlegung eines bestimmten *Zollertrages*. Es handelt sich aber „bei dem Zollkontingent um die bevorzugte Behandlung einer festbegrenzten Menge der Einfuhr des betreffenden Produkts (zollfrei oder Zollermäßigung), während der Rest zu einem höheren Zollansatz über die Grenze gelassen wird", vgl. *Häfner*, a. a. O., Seite 196. — Unter dem sog. zollbelasteten Kontingent ist eine Einfuhrquote in *Verbindung* mit einem Zoll zu verstehen (heute allgemein gebräuchlich).

(Kontingent) importierte Warenmenge unterliegt einem Ueberzoll, d. h. einem erhöhten bis prohibitiv wirkenden Zollansatz. Respondek [18]) definiert die Zollkontingentierung umgekehrt als „Zollermäßigung mit ausdrücklicher Beschränkung auf eine genau begrenzte Menge einer bestimmten Ware".

In der Schweiz wird die Kontingentierungspolitik nach dem Bewilligungsprinzip [19]) gehandhabt. Dem Besitzer von Einfuhrbewilligungen wird die im Rahmen des Kontingents eingeführte Warenmenge zum Normalansatz verzollt. Ohne solche Lizenz oder beim Ueberschreiten des zugewiesenen Kontingents dagegen wird die zusätzliche Einfuhr mit dem genannten Ueberzoll belastet. Theoretisch und unter Umständen auch praktisch besteht bei diesem System also die Möglichkeit, das Kontingent unbegrenzt zu überschreiten, d. h. in beliebigen Mengen zu importieren. Die indirekte Restriktion kann somit stark von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Importeurs oder Exporteurs abhängen. Noch bedeutsamer jedoch ist die Frage, ob der den Ueberzoll entrichtende Importeur im Verhältnis zu denjenigen Firmen, die zum Normalzoll einführen, noch konkurrenzfähig ist. Die Zollkontingentierung bietet deshalb unter Umständen einen praktisch ungenügenden Schutz des Inlandmarktes; sie stellt deshalb nur ein indirektes Einfuhrbeschränkungssystem dar. Die Frage des Schutzes der Inlandindustrie aber, nachdem das Kontingent voll beansprucht worden ist, hängt immerhin in Wirklichkeit nicht ohne weiteres und allein von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Importeurs ab, d. h. davon, ob der Importeur in der Lage ist, den Ueberzoll auf längere Dauer zu tragen oder nicht. Ueberzoll bedeutet Mehrbelastung des einzuführenden Produktes mit zusätzlichen Kosten. Beim Problem der *Ueberwälzung* dieser Mehrkosten auf den Konsumenten werden die Kaufkraft der Bevölkerung oder wenigstens gewisser Kreise, sowie die Leistungsfähigkeit der Inlandproduktion ausschlaggebend sein. Besitzt das kontingentierende Land kaufkräftige Konsumenten, so wird durch Zollkontingentierung kaum eine bemerkenswerte Verminderung der Einfuhr erzielt werden können; bedeutsam bei diesen Fragen ist aber in jedem Fall die *Höhe* des Ueberzolles. Der erhöhte Zollansatz kann vom Importeur entweder auf den Konsumenten überwälzt werden (gleichbleibende Produktionskosten: Preiserhöhung), oder der Importeur trägt ihn selbst (zusätzliche Produktionskosten: keine Preiserhöhung), oder er sucht die allgemeinen Gestehungskosten herabzusetzen durch Rationalisierung des Betriebes (Kostensenkung im Ausmaß des Ueberzolls: keine Preiserhöhung), oder er senkt den mit dem Ueberzoll belasteten Verkaufspreis durch Verzicht auf den bisherigen Gewinnanteil zu Gunsten einer Umsatzsteigerung, resp. Umsatzerhaltung oder der Lieferant im Ausland trägt schließlich in Einzelfällen teilweise die Kosten des zusätzlichen Zolles. Die Ueberwälzung des Mehrzolles auf den Konsumenten wird für längere Zeit nur möglich sein, wenn der Ansatz des Ueberzolles relativ niedrig ist und bei Waren, die nicht im Inland hergestellt werden; andernfalls könnten die importierten Waren infolge des hohen Ueberzolles — wie angedeutet — nicht mehr konkurrenzfähig bleiben (so beträgt z. B. der Normalzoll für Seidengewebe Fr. 3.— per kg, der Ueberzoll dagegen Fr. 20.— per kg). — Ist ein Quartalskontingent erschöpft, so läßt die Zollkontingentierung ohne formelle Schwierigkeiten eine Einfuhr zum erhöhten Zollansatz auch fernerhin zu; die entstehende Zolldifferenz kann sich der betreffende Importeur auf Grund der neuen Bewilligung im neuen Quartal

[18]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 80.

[19]) Vgl. III. Teil: Bewilligungsverfahren oder Lizenzsystem, Seite 49.

rückvergüten lassen, wenn der Importeur im Augenblick der Verzollung ohnehin schon einen Kontingentsanspruch gehabt hätte.

Die Zollkontingentierung stellt also eine bloß indirekte Regelung der Einfuhr dar; eine Einfuhrhemmung ist nicht unbedingt gewährleistet. Die Restriktion liegt nicht *in* der Methode, sondern sie ergibt sich aus der Art der Anwendung des Mittels bzw. aus dessen Auswirkungen. So kann die Zollkontingentierung — wenn der Ueberzoll nicht sehr hoch und das zum normalen Zoll zugelassene Kontingent nicht zu knapp bemessen ist — als relativ milde Form der Staatsintervention bezeichnet werden; sie muß denn auch in der Praxis oft durch schärfere Abwehrmaßnahmen ersetzt werden, besonders in Fällen, wo der Ueberzoll vorerst zu niedrig angesetzt wurde oder auch der hohe Mehrzoll überbrückt werden konnte.

Eine gewisse Erschwerung in der Abwicklung der Zollkontingentierungsmaßnahme bzw. eine größere Wirksamkeit wird durch die Verbindung mit dem Bewilligungsverfahren erzielt. Es wird damit zwar noch keine absolute Beschränkung der Einfuhr erreicht werden können (die Möglichkeit des Mehrimportes zum Ueberzoll bleibt bestehen), wohl aber ist eine gerechtere Verteilung der limitierten Warenmenge unter die Importeure möglich. Zum mindesten wird aber doch der Fall ausgeschlossen, daß ein besonders kapitalkräftiges Unternehmen das ganze Kontingent für sich in Anspruch nehmen (wie in Frankreich zu Beginn seiner Kontingentierungspolitik) und damit zur Monopolstellung gelangen könnte, während weitere Interessenten sich lediglich mit der Einfuhr der dem Ueberzoll unterstehenden Warenmenge begnügen müßten.

bb) Mengenkontingentierung — direkte Einfuhrbeschränkung

Die sich stets verschlechternde Konjunkturlage (insbesondere die fortlaufend stärker passiv werdende schweizerische Handelsbilanz) erforderte entsprechend tiefergreifende, zur Abwehr der dauernd zunehmenden Wareneinfuhr in die Schweiz noch wirksamere Maßnahmen als die Zollkontingentierung. Der Boden der Zollkontingentierung mußte in der Schweiz schon im Jahre 1932 immer mehr verlassen werden, um das neben der Zollkontingentierung von Anfang an bestehende Mittel der direkten Beschränkung der Einfuhr, die Mengenkontingentierung, immer mehr in Anwendung zu bringen.

Die *Mengenkontingentierung* zeichnet sich dadurch aus, daß sich eine *gewisse staatlich bestimmte Höchstmenge (Kontingent) zum Normalzoll einführen läßt; an Stelle des bei der Zollkontingentierung für jeden Mehrimport nun auftretenden Ueberzolles tritt ein Einfuhrverbot;* es handelt sich also im Gegensatz zur Zollkontingentierung um ein direktes Restriktionssystem, bei dem „die betreffende Ware nur bis zu einer bestimmten Höchstmenge innerhalb eines begrenzten Zeitraumes eingeführt werden darf; die darüber hinausgehende Einfuhr wird verboten“ [20]). Für die schweizerischen Verhältnisse im speziellen „wird pro Land und Warengattung ein bestimmtes Kontingent festgesetzt, innert dessen während des betreffenden Zeitraumes auf Grund von besonderen Einfuhrbewilligungen zum Normalsatze des Gebrauchszolltarifs importiert werden kann. Ueber das Kontingent hinaus besteht indessen ein tatsächliches Einfuhrverbot, sodaß nur das Kontingent“ (bzw. die auf Kontingent hin bewilligte Warenmenge) „zur

[20]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 80.

Einfuhr gelangen kann“ [21]). — Mit dem Begriff der Mengenkontingentierung stellen wir also fest, daß es sich hier um eine *Einfuhrbeschränkung im engern Sinne* oder *direkte* Einfuhrbeschränkung handelt, wobei das Merkmal *Einfuhrverbot nach Erschöpfung des Kontingents* begriffsbestimmend wird. — Die Einfuhrbeschränkung im *weitern Sinn* oder *indirekte* Einfuhrbeschränkung umfaßt dagegen alle jene Maßnahmen, die geeignet sind, den fremden Warenzustrom in ein Land einzudämmen, ohne aber dabei Gewähr zu leisten, daß ein eventuell staatlich festgelegtes Höchstquantum nicht überschritten werden kann (z. B. auch die Zollkontingentierung; vgl. auch Systemordnung Seite 15 und 18) [22]).

Das *direkte Einfuhrverbot nach erschöpftem Kontingent* stellt das wesentlich wirksamere Einfuhrhemmungsmittel im Vergleich zur Zollkontingentierung dar. Die Mengenkontingentierung oder Einfuhrbeschränkung i. e. S. [23]) besitzt in sehr viel stärkerem Maße kampfpolitischen Charakter als die Zollkontingentierung; sie kann autonom oder auf handelsvertraglicher Grundlage erlassen werden. Mit ihr ist die Möglichkeit gegeben, besonders schutzbedürftigen Industriezweigen einen wirksamern Schutz zu gewährleisten (dessen Intensität in ursächlicher Relation zur Kontingentshöhe steht) und sie als Abwehrmaßnahme oder Retorsion gegenüber einem bestimmten Land anzuwenden. Die Gefahr liegt aber andererseits nahe, daß gegen das die Mengenkontingentierung erlassende Land Repressalien ergriffen werden. Dies um so eher, als es mit größeren Schwierigkeiten verbunden ist, wie bei der Zollkontingentierung, die *direkte* Einfuhrbeschränkung in Verbindung und Einklang mit dem noch zu besprechenden Meistbegünstigungsverkehr zu bringen. Es ist nun die Möglichkeit vorhanden (die in der schweizerischen Praxis verwirklicht wird), daß eine verschiedene Waren umfassende Zolltarifposition aufgeteilt wird in Waren, die der Einfuhrbeschränkung und in solche, die der Zollkontingentierung unterstellt sind, je

[21]) Vgl. *Gerber:* Die Durchführung der Kontingentierungs-, Einfuhrbeschränkungs- und Kompensationsmaßnahmen, Bern 1934, Seite 10. — Vgl.: *Haberler:* Der internationale Handel; Theorie der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge, sowie Darstellung und Analyse der Außenhandelspolitik, Berlin 1933, Seite 256 ff. — Haberler unterscheidet nur „zwischen Zoll- und Einfuhrkontingentierung (Mengen-), neben Ausfuhr-, Geld-, Devisenkontingenten; diese „Einfuhrkontingentierung“ sei dann wirksam, „wenn außer der zugelassenen Menge überhaupt nichts von der betreffenden Ware importiert werden darf“.

[22]) Umgekehrt definiert die *Eidg. Oberzolldirektion* die Einfuhrbeschränkung folgendermaßen: „Die Einfuhrbeschränkung setzt ein Einfuhrverbot für eine Warengattung voraus; in Ausnahmefällen werden besondere Einfuhrbewilligungen erteilt“ (vgl. Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkungen und der Einfuhrkontingentierung, Bern 9. Februar 1932, Seite 9). In ähnlichem Sinne lautet das Gutachten der Eidg. Justizabteilung vom 14. Februar 1934: Einfuhrbeschränkung ist „die Sperre der Grenze für die bewilligungslose Einfuhr bestimmter Waren; nur wer eine besondere Bewilligung vorlegen kann, darf solche Waren in die Schweiz einführen. Die Einfuhrbeschränkung kann sich zum Einfuhrverbot steigern, wenn keine Einfuhr der Ware mehr geduldet werden darf“, was aber nicht bedeuten will, daß Einfuhrbeschränkung oder Kontingentierung eine Ausnahmeeinfuhr von einem Importverbot darstelle; denn grundsätzlich besteht *kein* Einfuhr*verbot*, sondern nur eine Einschränkung der Importe.

[23]) „Als weitere Form von Abwehrmaßnahmen kommen sodann die eigentlichen Einfuhrbeschränkungen, wie wir sie in den Jahren 1921—1925 bereits besessen haben, in Frage ... sie müssen in gewissen Fällen gegebenenfalls als das einzig effektive Mittel zur Beschränkung einer normalen Einfuhr bezeichnet werden. Wir denken dabei im besondern an alle jene Verhältnisse, wo bloße Zollmaßnahmen (Erhöhung wie Kontingente) sich nicht oder nur ungenügend wirksam erweisen würden.“ Vgl. Botschaft des Bundesrates, 14. Dezember 1931, Seite 5.

nach Charakter und Bestimmung der Einzelartikel dieser Positionen und den entsprechenden inländischen Produktionsmöglichkeiten und -verhältnissen[24])"... Speziell für die Fälle, wo nicht die ganzen Tarifposten, sondern nur einzelne darunter fallende Waren erfaßt werden, glauben wir mit der Expertenkommission zum System der eigentlichen Einfuhrbeschränkung Zuflucht nehmen zu müssen. Nur dadurch erscheint es möglich, wichtigen Artikeln, die aber zusammen mit andern nicht zu schützenden Artikeln in einer gemeinschaftlichen Zollposition untergebracht sind, einen vermehrten Schutz zu verschaffen" [25]). Damit ist den verantwortlichen Behörden ein Mittel in die Hand gegeben, durch die richtige Wahl dieser protektionistischen Maßnahmen besondern Bedürfnissen in weitgehendem Maße Rechnung zu tragen. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement wird vor Erlaß einer Kontingentsmaßnahme die Frage zu prüfen haben, ob der schweizerische Markt resp. einzelne Wirtschaftszweige eine weitere (Mehr-) Einfuhr ertragen können (dann Zollkontingentierung), oder ob die schärfere Maßnahme der Mengenkontingentierung Platz zu greifen hat. In vielen Fällen wird die Mengenkontingentierung auch primär angewendet. Je nach der partiellen (örtlichen) oder Gesamtkonjunkturlage wird eine bestehende Zollkontingentierung auf Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes durch Bundesratsbeschluß entweder in eine Einfuhrbeschränkung i. e. S. umgewandelt (insbesondere dann, wenn die Wirksamkeit erhöhter Zölle ausbleibt), oder weiterhin in Funktion

---

[24]) In der schweizerischen Kontingentierungspraxis treffen wir verschiedene Beispiele an, wo ein und dieselbe Position zum Teil einer direkten Einfuhrbeschränkung, zum Teil einer Zollkontingentierung unterliegt. Solche Verhältnisse innerhalb einer Position sind aber ständigen Veränderungen unterworfen, d. h. je nach Notwendigkeit und handelspolitischer Lage wird eine Position nur der Zollkontingentierung, nur der Einfuhrbeschränkung oder beiden zusammen, oder dem totalen Einfuhrverbot unterstellt. Folgendes Beispiel diene zur Illustration (vgl.: Verzeichnis der kontingentierten Waren, Seite 17):

„Waren aus Kupfer und Kupferlegierungen, nicht anderweit genannt, ausgenommen Fahrradspeichen und Armaturen":

	Ueberzoll = erhöhter Ansatz per q brutto	Kontingentierung anwendbar auf folgende Länder	Gebühr für die Erteilung von Bewilligungen q brutto
Pos. 834 – abgedreht, nicht poliert, nicht mattiert	150.—	allgemein	5.—
Pos. 835 – poliert, mattiert	250.—	allgemein	5.—
Pos. 836 – vernickelt, oxydiert, bemalt, gefirnißt	300.—	allgemein	6.—
Pos. 837 – vernickelt, versilbert	400.—	Deutschland	10.—
*) Pos. ex*834 } Speichen für Fahrräder	150.—	Italien	5.—
Pos. ex*835 }	250.—	Italien	5.—
Pos. ex*836 }	300.—	Italien	6.—
Pos. ex*834 } Armaturen aus Kupfer und Kupfer-Legierungen	—.—	allgemein	5.—
**) Pos. ex*835 }	—.—	allgemein	5.—
Pos. ex*836 }	—.—	allgemein	6.—

*) Kontingentierung: Pos. 837 - ex 836 = Länder-Kontingente (*mit* Ueberzoll).

**) Einfuhrbeschränkung: Pos. ex 834 - ex 836 (*ohne* Ueberzoll).

*ex = bestimmte Arten von Waren, die unter die gleiche Pos. fallen.

[25]) Vgl.: Bericht des Bundesrates, 29. Februar 1932, Seite 6.

gelassen [26]). Da die Mengenkontingentierung ein direktes Einfuhrrestriktionsmittel darstellt, bietet sie demnach einen viel direkteren Schutz vor schädlicher Auslandskonkurrenz. Auf die möglichen Gefahren, die aber dadurch im Inland entstehen können, wird im III. Teil eingegangen. Ein Irrtum ist es, das *Einfuhrverbot* unter die Reihe der Einfuhr*beschränkungs*maßnahmen einzureihen. Es stellt begrifflich eine von der Kontingentierung *losgelöste* Maßnahme dar, da es sinngemäß überhaupt keine Einfuhr zuläßt. Allerdings könnte ein temporäres Importverbot innerhalb eines Teils einer bestimmten Einfuhrperiode als direkte Einfuhrbeschränkung bezeichnet werden. Auf jeden Fall darf aber das Einfuhrverbot nicht als reguläre, sondern nur als außerordentliche wirtschaftliche Maßnahme aufgefaßt werden, z. B. in den Zeiten der Not, des Krieges, als wirtschaftliche Sanktion.

cc) Individual-, Privat- und Kartellkontingente

Unter *Individualkontingenten sind die Kontingente* zu verstehen, die vom Staate einem *einzelnen Kontingentnehmer gewährt werden.* Auf die schweizerische Kontingentierungspraxis bezogen, wird unter Individualkontingent derjenige mengenmäßig festgesetzte „Anteil eines bestimmten, für eine bestimmte Warengattung festgesetzten Landeskontingents verstanden, der einem einzelnen Importeur" (Individuum) „für eine bestimmte Zeitperiode grundsätzlich gestützt auf frühere Importe oder auf gewisse Leistungen (Export, Inlandbezug) zugeteilt wird" [27]). Diese individuelle Beziehung zwischen Staat und Einzelinteressent (Importeur = Kontingentnehmer) bildet den Kern der Kontingentierungspolitik mit Lizenzsystem. Individualkontingente stehen jedoch grundsätzlich keineswegs den Globalkontingenten (siehe oben) entgegen; denn für die interne Durchführung der Kontingentierung können auch diese auf individueller Beziehung zwischen Staat und Importeur beruhen, sobald sich der *Einzelne* zwecks Erreichung einer Importquote an den Staat zu wenden hat (Bewilligung). — Im Beispiel der französischen Globalkontingente sehen wir jedoch keine solche Individualbeziehung, da zu Beginn der dortigen Kontingentierungspolitik die Kontingentsbenützung vorerst jedermann schrankenlos offen stand. Das Verhältnis zwischen Kontingentnehmer und Kontingentgeber (Staat) war, im Gegensatz zum gegenwärtigen Zustand in der Schweiz (und nunmehr auch in Frankreich), kein individuelles, kein gebundenes. — Wie unten noch des Nähern ausgeführt werden wird, erhält nach schweizerischer Praxis jeder Interessent *einzeln* ein bestimmtes Teilkontingent vom staatlich festgesetzten Gesamtkontingent zugesprochen.

Die oft genannten „*privaten Kontingente*" (eigentlich eine handelspolitische Kategorie) sind in der schweizerischen Praxis nicht anzutreffen, da es in unserer

[26]) „. . . es habe ein Importeur für einen Wagen Geflügel Fr. 20 000.— Zoll bezahlen müssen. Es handelt sich offenbar um einen Import, der außerhalb des Kontingents stattfand. Bis vor kurzem bestand für Geflügel Zollkontingentierung. Wer nicht innerhalb des Kontingents blieb, konnte einführen, mußte jedoch Fr. 1.— pro Kilo Zuschlagszoll bezahlen. . . . Das Geflügel ist in den Oststaaten und anderorts im Preise so gefallen, daß es selbst mit einem Zuschlag von Fr. 1.— noch viel zu billig ist und eine schwere Konkurrenz für unsere Produktion bedeutet, sodaß wir gezwungen waren, die Zollkontingentierung zu ersetzen durch eine Einfuhrbeschränkung. Wer keine Einfuhrbewilligung erhält, kann überhaupt nicht einführen und kommt damit auch nicht in die unangenehme Lage, Fr. 1.— Ueberzoll bezahlen zu müssen." Vgl.: Amtl. sten. Bulletin, Herbst 1933, Seite 730.

[27]) Begriffsumschreibung der Sektion für Einfuhr.

Handelspolitik weder einer juristischen noch einer natürlichen Person zusteht, eigenmächtig Kontingentsverhandlungen mit dem Ausland zu führen oder autonom Einfuhrquoten festzulegen. Somit ist es auch eine irrige Ansicht, wenn Individualkontingente „privaten Kontingenten" gleichgestellt werden. Eine Auffassung aber, die Geltung beanspruchen könnte, aber leicht irreführend ist, wäre die, daß private Kontingente öffentlichen bzw. allgemeinen (siehe oben) Kontingenten gegenübergestellt werden. In diesem Fall jedoch wäre „privat" im Sinne von „individuell" aufzufassen.

Was die Stellung der *Kartelle sowie anderer Wirtschaftsorganisationen (Treuhandstellen)* in der schweizerischen Einfuhrrestriktionspolitik anbetrifft, ist zu betonen, daß auch sie den vom Staate vorgezeichneten Richtlinien nachzuleben haben, insbesondere auch in der Verwendung bzw. Verwaltung der bewilligten Einfuhrquoten. Es steht ihnen somit *nicht* zu, und die Möglichkeit fehlt, Einfuhrquoten *selbständig* festzulegen. Kartelle oder andere Unternehmervereinigungen (nicht Treuhandstellen) können aber als Alleinimporteure faktisch zu einer Einfuhrmonopolstellung gelangen. Eine allfällige Preisdifferenz zwischen Weltmarkt und Binnenmarkt würde ihnen als Monopolrente zufallen. Nach schweizerischer Praxis kann sich diese Exklusivstellung aber nicht in der Weise gestalten, daß solche private Unternehmungen und Unternehmervereinigungen ihren Einfluß eigenmächtig, ohne Rücksicht auf die staatliche Außenhandelspolitik der Schweiz, geltend machen könnten. Besondere praktische Bedeutung kommt den Unternehmerorganisationen und den Treuhandstellen bei der Kontingents*verteilung* an ihre Einzelmitglieder oder bei einer internen Produktionskontingentierung zu. So ist z. B. der Import von Petroleumrückständen, Benzin, Benzol und Petroleum seit dem 15. Juli 1932 an einen Einfuhrschein des Vereins „Carbura" (Schweizerische Zentrale für den Import flüssiger Brennstoffe in Zürich) [28]) gebunden, derjenige von unverarbeiteten Maschinenschmierölen an einen Einfuhrschein des „Verbandes schweizerischer Schmierölimporteure" in Zürich. Die großen internationalen Benzintrusts nahmen schon vor Einführung der Kontingentierungspolitik auf dem schweizerischen Benzinmarkt eine maßgebende Stellung ein; durch die Einfuhrbeschränkungsmaßnahmen wurde diese eher noch gefestigt. Zweck jedoch der Kontingentierung flüssiger Brennstoffe, sowie anderer Kompensationswaren ist einzig die Erreichung handelspolitischer Ziele und nicht primär eine Einfuhrrestriktion. (Näheres über Kompensationsverkehr siehe Seite 37 ff.)

c) Kontingentierungsmaßnahmen außerhalb der Einfuhrbeschränkungspolitik

Aus der Umschreibung des Begriffs „Kontingentierung im allgemeinen Sinne" (vgl. S. 16) geht hervor, daß dieser Begriff einschränkend nur auf eine Erschwerung des Importes sich bezieht. Gleichermaßen läßt er sich anwenden auf alle jene Gebiete, wo eine partielle Einschränkung eines bestimmten Verkehrs oder eines Produktionszweiges im Rahmen einer gewissen Wirtschaftspolitik erfolgen soll.

In der Exportpolitik. Die Exportpolitik steht mit der Einfuhrpolitik in kausalem Zusammenhang, besonders in den Ländern, die auf den Import von Rohstoffen, Halb- und gewissen Fertigfabrikaten nicht verzichten können (Schweiz). Hier bedingt Steigerung des Exportes auch eine relative Zunahme des Importes. Die Kontingentierung in der Exportpolitik läßt sich scheiden in

[28]) Vgl.: 7. Bundesratsbeschluß vom 29. Juni 1932, Artikel 3.

eine *Ausfuhrbeschränkung* i. w. S. und in eine direkte *Ausfuhrkontingentierung*. Erstere erwächst aus exogenen Faktoren, die direkt zu beeinflussen gewöhnlich nicht in der Macht des Exportstaates liegt (Rückgang des Exportes infolge restringierender Maßnahmen von Abnehmerstaaten). Letztere ergibt sich aus Gründen, die im Exportstaat liegen; sie beruht gewöhnlich auf einer staatlichen Verfügung, besonders in Industrie- oder Rohstoffstaaten, in deren Interesse es liegt, ihre Rohstoffe nicht auszuführen, sondern selber zu verarbeiten, oder sie dient zur Regelung des durch Devisenbewirtschaftung gehinderten freien Zahlungsverkehrs. — Die Exportkontingentierung kann erfolgen in Form der bewilligungsfreien oder der an Bewilligungen gebundenen Ausfuhr [29]), je nach Zweck und Ziel dieser Maßnahmen. Eine Einschränkung des Exportes kann sich bis zum Ausfuhr*verbot* steigern (Nichtbelieferung kriegführender Staaten mit Waffen und Munition); dieses Exportverbot kann auch ausgedehnt werden auf Rohstoffe, Nahrungsmittel und Fertigfabrikate in Form wirtschaftlicher Sanktionen.

Im Kapital- und Geldverkehr. Das Kontingentierungssystem beschränkt sich nicht nur auf den Warenverkehr, sondern kann auch den Kapital- und Geldverkehr erfassen. Diese Maßnahme tritt heute vor allem in Form der sog. Devisenbewirtschaftung, des Clearingverkehrs und des Kapitalausfuhrverbotes auf. Neben dem außenhandelspolitischen Zweck der Beschränkung der Wareneinfuhr können rein politische sowie binnenmarktwirtschaftliche, vor allem währungspolitische Gründe zum Erlaß von Restriktionen im Kapitalverkehr maßgebend sein.

In den Wanderungsbewegungen von Menschen. Auch die Wanderungsbewegungen der Menschen — sowohl Ein- wie Auswanderung — können dem Mittel der Kontingentierung unterworfen werden. Dabei werden in erster Linie innenpolitische Motive ausschlaggebend sein (z. B. staatlich beschränkte Zu- oder Auswanderungsbewilligungen für Spezialarbeiter (Merkantilsystem), sei es, um der Konkurrenzvermehrung im Ausland zu steuern, sei es um Betriebskapital im Lande festzulegen). Von großer politisch-wirtschaftlicher Bedeutung in bezug auf die Wanderungsbewegungen ist das Ueberfremdungsproblem mit seiner

---

[29]) Vgl.: *Société des Nations*, a. a. O., 9 juin 1932, Seite 9: „Plusieurs pays n'ont pas limité les mesures de réglementation au commerce d'importation seulement, ils ont adopté le système des licences pour l'exportation de produits specifiés, le Danemark et l'Espagne par exemple, ou de toute l'exportation, comme la Nouvelle Zélande."

„Zur Förderung ihrer Ziele hat die belgische Regierung auch die entsprechenden Maßnahmen getroffen. In zahlreichen Fällen, in denen das Fehlen von Kartellen eine private Ausfuhrkontrolle nicht zuließ, führte sie das Exportlizenzverfahren ein. Die Liste der seit der Abwertung eingeführten Exportlizenzen umfaßt rund 35 Positionen des belgisch-luxemburgischen Zolltarifs." Vgl.: „Frankfurter Zeitung", Nr. 98, 22. Februar 1936: Belgiens Außenhandel im Abwertungsjahr.

Das französische System der Exportzertifikate, d. h. die Eigendisposition der Ausfuhrstaaten über die ihnen vom französischen Staat zugesprochenen Kontingentsmengen kommt einer indirekten Exportrestriktion gleich. Die Exportstaaten haben ihre vom Abnehmerstaat erhaltenen Anteile selber zu verwalten und somit auch an ihre einzelnen Exporteure zu verteilen. Solche Exportquoten wurden u. a. der Schweiz, Italien, Belgien, Jugoslawien, den Niederlanden, zugesprochen. Bis Ende 1931 hielt Frankreich streng an der proportionalen Kontingentsverteilung fest, und erst 1934 wurde von diesem System zugunsten der Meistbegünstigung und vor allem des Kompensationsverkehrs abgegangen. — Vgl.: *Angelini*, a. a. O., Seite 59: „Ce sont donc les pays étrangers qui procéderont eux-mêmes à une répartition parmi leurs producteurs du pourcentage fixe qui leur est alloué. Ce sont donc eux en fait qui délivreront les licences permettant l'importation en France."

Wirkung auf die Bevölkerungsverschiebungen und den einheimischen Beschäftigungsgrad. Dieses wichtige Problem steht besonders heute, im Zeitalter des rapid zunehmenden Nationalbewußtseins, ganz im Vordergrund der Interessen aller Staaten.

Da die *Produktionskontingentierung* eine intern-volkswirtschaftliche und keine außenhandelspolitische Maßnahme darstellt, muß auf eine Erörterung dieser Kontingentierungsart verzichtet werden. Dagegen sei auch in diesem Zusammenhang auf den Kompensationsverkehr, besprochen Seite 37 ff, hingewiesen.

3. Der wirtschaftspolitische Charakter der Kontingentierung

Der Kontingentierung als Mittel moderner Handelspolitik wohnt eine eigenartige Kraft und Wirkung inne. Die sogenannte freie, ungebundene Wirtschaft findet durch die stetig zunehmende Staatsintervention immer weniger Spielraum, womit der Boden für eine gewisse Planwirtschaft geschaffen wird. Eine tiefgreifende Strukturwandlung ist im Gange. „Die alte Welt ist noch nicht vollständig verschwunden, und die neue ist noch nicht ganz verwirklicht" [30]).

Bei der Betrachtung der heutigen Kontingentierungspolitik nach ihren Ursachen und Zielen, stellen wir fest, daß die Importrestriktion in drei Hauptarten angewendet wird: a) als Notmaßnahme, b) als „ordentliches" Mittel der Außenhandelspolitik, c) als Kampfmaßnahme gegen fremde Staaten (was teilweise durch „b" verwirklicht wird) oder als Repressalie; dieses kampfpolitische Mittel kann aber oft im einfuhrgeschützten Lande selber zu Disharmonien führen.

a) Notmaßnahme. Die Kontingentierung stellt eine außerordentliche Interventionsmaßnahme dar; sie soll eine vorübergehende Notmaßnahme bilden, somit temporären Charakter haben und sich keinesfalls als handelspolitische Gewohnheit einbürgern. Der Eingriff sollte nur einer konjunkturell, speziell handelspolitisch kritischen Lage, d. h. in einer Depressionsperiode, die Wendung zur Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse sichern helfen durch die Wahl des „kleineren Uebels". Die Schweiz hat die Kontingentierung als Mittel ihrer Außenhandelspolitik nur mit innerem Widerstreben eingeführt; sie war sich dabei bewußt, daß diese Methode bei der Struktur der schweizerischen Volkswirtschaft gewisse Gefahren in sich birgt. Es ist von entscheidender Bedeutung, daß die Maßnahme im richtigen Moment in Funktion tritt, gleich zu Beginn einer sich verändernden Wirtschaftslage. Dazu wäre aber ein rechtzeitiges, um nicht zu sagen ein prophetisches Erkennen eines Wirtschaftsumbruches unerläßlich, was aber in praxi nie oder nur in seltenen Fällen vorkommt. — „Protektionistische Maßnahmen, die einmal eingeführt sind, unterliegen dem Gesetze der Trägheit" [31]). Selbst wenn die Kontingentierung tatsächlich nur als vorübergehende Notmaßnahme eingeführt wird, so können die daraus erwachsenden Wirkungen sich auf unverhältnismäßig lange Zeit ausdehnen, speziell was die Verluste von Exportmärkten und ihre Folgen betrifft (wichtig für die Schweiz). Den Charakter der Kontingentierung als reine Notmaßnahme beschreibt *Respondek* [32]), indem er ausführt, daß „die Unzuträglichkeiten der Kontingentsfestsetzungen und Zuteilungen im einzelnen, die sich in der Praxis im Laufe der letzten Jahre

---

[30]) Vgl.: „Luzerner Tagblatt", 20. Juni 1934: *Butler*, Direktor des Internationalen Arbeitsamtes, Genf, in einer Rede.

[31]) Vgl.: Kontingente, was sie sind und wie sie wirken, Deutscher Bund für freie Wirtschaftspolitik, H. P. V., Berlin 1933, Seite 43.

[32]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 94.

ergeben haben, neben dem weltwirtschaftlichen Mißerfolg dieses Systems sicherlich dazu beitragen werden, daß die Kontingentierung eine vorübergehende Notmaßnahme bleibt". Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß nicht der „wirtschaftliche Mißerfolg" und die kontingentierungstechnische Seite des Systems primär die Ursachen des Verlassens dieser interventionistischen Politik sein werden, sondern Aenderungen in der Wirtschaftskonjunktur und -struktur, die das Kontingentierungssystem überflüssig machen. Wenn es aber durch neue, noch konkretere Maßnahmen ersetzt wird, so wäre das ein Zeichen, daß das Mittel der Kontingentierung wirkungslos ist und somit wäre es unrationell, es weiterhin in Kraft zu lassen.

b) „Ordentliches" Mittel der Außenhandelspolitik. Wird am Grundsatz der Notmaßnahme nicht unbedingt festgehalten, so könnte sich die Kontingentierung leicht zum normalen handelspolitischen Werkzeug auswachsen und also ihre innere Zweckbestimmung wechseln. Die Kontingentierung soll aber ihrem Charakter gemäß eine außerordentliche Maßnahme bleiben. Mängel der Meistbegünstigungspolitik können zu Reziprozitätsverträgen auf dem Wege von Kontingentskonventionen führen; dadurch wird es möglich, daß solche Kontingentierungsabkommen in Verbindung mit Meistbegünstigungsverträgen Gesetzeskraft erhalten. Dabei stoßen wir auf den Grundsatz der Reziprozität oder Gegenseitigkeit, wonach ein Staat einem bestimmten anderen Staat gewisse Vergünstigungen gewährt, sofern sich dieses Land zu bestimmten Gegenleistungen verpflichtet. Das Problem liegt hier in Konzessionen des kontingentierenden Landes, die dann praktisch im bilateralen Kompensationsverkehr verwirklicht werden. Die Kontingentierungspolitik kann damit ihren ursprünglich rein protektionistischen Charakter verlieren und sich in der weitern Folge sogar als Kampfmaßnahme im Hinblick auf zwischenstaatliche Wirtschaftsverhandlungen auswirken.

c) Kampfmaßnahme oder Repressalie. Wie wir gesehen haben, kann sich die Kontingentierungspolitik zur handelspolitischen Waffe auswachsen, im Sinne direkter oder indirekter repressalischer Maßnahmen. Nach dem „protektionistischen Zweck der Einfuhrkontingentierung ist noch ein anderes Motiv vorhanden, das ausschließlich in den Bereich ... der Exportpolitik gehört: die Kontingentierung als Abwehr- und Verhandlungswaffe" [33]). Darnach soll ein Staat, der seine bisherige Einfuhr von Erzeugnissen aus einem bestimmten Land gedrosselt hat oder ganz ausschaltet, mit einer entsprechenden Gegenmaßnahme getroffen oder auf ihn ein Druck zugunsten des Exportes des primär betroffenen Landes ausgeübt werden. Bei der direkten Kampfmaßnahme könnte unter Umständen einfach das Bezugsland gewechselt werden, wenn der betreffende Importartikel z. B. schweizerischerseits nicht unbedingt schutzbedürftig ist (also nicht an und für sich zum Schutze der inländischen Produktion kontingentiert werden müßte), oder wenn das kontingentierende Land als Exportland für den betroffenen Staat eventuell eine unbedeutende oder gar keine Rolle spielt. Reduziert z. B. Amerika seinen Schweizerkäseimport oder seine Uhreneinfuhr, so kann die Schweiz die Gegenmaßnahme treffen, daß sie z. B. den ersetzbaren amerikanischen Autoimport durch Kontingentierung so lange drosselt, bis eine bilaterale Vereinbarung zustande kommt, wobei gegenseitige Höchstmengen festgelegt werden (Beispiel des Uebergangs vom autonomen zum vertragsmäßigen

[33]) Vgl.: „Neue Zürcher Zeitung", Nr. 923, 19. Mai 1932.

Kontingent). Letztes und Hauptziel jeder Außenhandelsmaßnahme ist die Aktivierung einer passiv gewordenen Handelsbilanz; oder wenn dies, wie im Falle der Schweiz, nur ausnahmsweise oder gar nicht möglich ist (natürliche Ursachen), die Verkleinerung des Passivums; auf alle Fälle aber soll eine solche Maßnahme die Aktivierung oder Erhaltung der aktiven Zahlungsbilanz zu erzielen versuchen. — Als Ganzes betrachtet ist auch die repressive Importrestriktion Mittel zum Zweck, um, wie schon dargelegt, einzelnen Wirtschaftszweigen eines Landes besondern Schutz angedeihen zu lassen.

d) Allgemeine Würdigung. Der ursprüngliche Sinn der Kontingentierung ist gleich dem des Schutzzolles, der auf eine Beschränkung des fremden Warenangebotes, in erster Linie durch Verringerung der ausländischen Konkurrenz zwecks Erhaltung des einheimischen Arbeitsmarktes und eines entsprechenden, dem Lebensstandard möglichst angepaßten Preisniveaus, hinzielt. — Das Mittel der Kontingentierung hat aber, wie jede wirksame Maßnahme eine positive und eine negative Seite : einerseits die *positive Seite des Schutzes* der inländischen Produktion. Durch vorerst autonome, dann vertraglich vereinbarte, meist gegenseitige Reduzierung der Importmengen wird aber andererseits automatisch der gegenseitige Zustrom von *Zahlungsmitteln*, die zur Abtragung bestehender und künftiger Verbindlichkeiten dienen könnten, *vermindert.* Dasjenige Land, dessen Zahlungsbilanz passiv wird oder dessen Passivität sich vergrößert, muß dafür besorgt sein, daß ein leistungsfähiges Inlandangebot- und Nachfrageverhältnis die infolge Ausfalles fremder Zahlungsmittel entstandene Passivität auszugleichen versucht. Da aber diese Möglichkeit praktisch nicht in jedem Fall leicht durchzuführen ist, wird sich häufig zu Kontingentierungsmaßnahmen (besonders zu umfangreichen) eine staatliche Zahlungsregelung gesellen (Clearing-Verrechnungsverkehr). In erster Linie wird jedes am Außenhandel beteiligte Land eine Verschlechterung seiner Handels- und Zahlungsbilanz durch entsprechende Gestaltung seines Warenaustausches mit fremden Staaten zu vermeiden suchen. Jedenfalls aber muß irgend ein Kapitalaustausch vorhanden sein, um die monetären Mittel für den Bezug fremder Rohstoffe zu beschaffen, damit nicht auch die Nachfrage zwangsläufig auf ein dem reduzierten Angebot entsprechend tieferes Niveau gesenkt werden muß, wie dies im rohstoffarmen Land der Fall wäre; in diesem Fall wird in der modernen Handelspolitik das Mittel des Kompensations- und Clearingverkehrs eingreifen. — Schutzzoll und Kontingentierung verfolgen also das gleiche Ziel, jedoch mit verschiedenen Mitteln und zu verschiedenen Zeiten: der Zoll findet Anwendung sowohl zur Zeit wirtschaftlichen Aufstieges, als auch des konjunkturellen Niederganges, durch Belastung des einzelnen Importproduktes (oder einer bestimmten Gewichtsmenge) mit einer „Steuer", die sich in der Folge als Preiszuschlag oder Kostenvermehrung auswirkt; die Kontingentierung dagegen kann ihre sinngemäße Auswirkung nur in Perioden wirtschaftlicher Depression durch autonome oder vertraglich vereinbarte Begrenzung der Einfuhrmenge erhalten (limitierter Import zum normalen Zollansatz, entweder mit nachfolgendem Ueberzoll oder Einfuhrverbot). Nur die jeweilige Wirtschaftslage wird entscheidend sein, welches der beiden Mittel primär zur Anwendung kommen soll; Kontingentierung ist anwendbar als selbständiges Interventionsmittel; tatsächlich aber wird sie meist in Verbindung mit dem normalen Zolltarif (Schutz- oder Finanzzoll) gehandhabt, wobei der Zoll partiell vom Charakter seiner primären Schutzwirkung abweicht (er behält diese aber in relativer und sekundärer Form bei der Mengenkontingentierung resp.

Einfuhrbeschränkung i. e. S. da ihr ohnehin das Einfuhrverbot folgt; vollständig ist aber die praktische Schutzwirkung des Ueberzolles bei der Zollkontingentierung, wie wir sahen, ebenfalls nicht, da dieser aus schon dargelegten Gründen überbrückt werden kann [34]).

Der gegen die Kontingentierung erhobene Einwand, sie öffne Mittel und Wege zur Zwangs- und Planwirtschaft, ist keineswegs ohne weiteres von der Hand zu weisen; es ergibt sich eine gewisse Relation zwischen innerer und äußerer Organisation des Binnenmarktes und der Staatsintervention, speziell gerichtet auf die Einfuhrregulierung. Diese zwangswirtschaftliche Regelung des Außenhandels (besonders durch das Mittel der Kontingentierung, nicht auch unbedingt des Zolles) findet ihren Ursprung in erster Linie in den internen Staats- und Wirtschaftsverhältnissen eines Landes (z. B. infolge Krisen), kann aber infolge der Weltverflochtenheit, der raumwirtschaftlichen Verbundenheit und des Welthandels wiederum von außen her beeinflußt werden. Gerade der künstliche Eingriff in die natürlichen Tauschbeziehungen zwischen Binnen- und Weltmarkt birgt die große Gefahr in sich, dieser Reaktion des Spiels der freien Kräfte im Wirtschaftsmechanismus hindernd in den Weg zu treten, wodurch der ganze komplizierte gegenseitige Wirtschaftsverkehr der durch den Handel miteinander verflochtenen Länder tiefgreifend gestört werden kann. Dieser zwangsmäßige Eingriff in die „ungebundene" Wirtschaft ist der tiefere Sinn der Kontingentierungspolitik. — Eine weitere sehr zu beachtende Gefahr der Verwirklichung liegt in dem Satz: „Jeder Eingriff in die freie Wirtschaft trägt den Keim zu weiteren Eingriffen in sich" [35]). Tatsächlich bewahrheitet sich dieser Satz in der heutigen Praxis mehr denn je; besonders auch die sich fast wöchentlich folgenden wirtschafts- und handelspolitischen Verhandlungen sind eine Bestätigung dafür. Die praktischen Resultate und Erfahrungen haben bis heute gezeigt, daß diese Verhandlungsziele oft nur teilweise, oft gar nicht erreicht werden konnten. Dadurch werden aber die einzelnen Regierungen gezwungen, immer wieder neue, umfassendere Maßnahmen, oft in Form von Notverordnungen, in die Wege zu leiten, um die *eigenen* Landesinteressen aufs neue zu wahren und in den Vordergrund zu stellen.

Bei der prinzipiellen Beurteilung der Kontingentierung stoßen wir auch auf den oft sich nachteilig auswirkenden Umstand, daß, wie *Respondek* [36]) sagt, „zum Wesen der Kontingente eine zwangswirtschaftliche Regelung gehört, was vielfach gleichbedeutend ist mit einer mehr oder weniger hemmenden Büro-

[34]) Vgl.: *Adolf Weber*, Weltwirtschaft, was jeder davon wissen muß. Seite 170: ferner sei es „eine Entartung der Handelspolitik.... wenn die Zölle durch ‚Kontingente'... ersetzt werden... Kontingente machen dagegen (gegenüber Zoll) die Willkür zum Prinzip des internationalen Güteraustausches, sie verhindern jede Elastizität, um zwischen dem Export sowohl wie Import im Dunkeln zu kämpfen." Diese Auffassung ist aber zu eng formuliert und trifft für die tatsächlichen Verhältnisse nur in vereinzelten Fällen zu, weshalb wir ihr nicht vorbehaltlos beipflichten können.

[35]) Vgl.: Kontingente, was sie sind und wie sie wirken. a. a. O., Seite 15; ferner daselbst: „Diese Zwangsläufigkeit wird um so sinnfälliger, je einschneidender der Eingriff ist, d. h. je mehr er sich der natürlichen Reaktion des freien Kräftespiels entgegenstellt. Daß dies aber bei der Einfuhrkontingentierung in stärkstem Maße der Fall ist, versteht sich von selbst — denn gerade das ist ihr Sinn und Ziel." — Vgl. auch *Société des Nations*, a. a. O., Seite 4: „Les conséquences fâcheuses du régime des contingents pourraient être atténuées si ces derniers étaient appliqués avec modération et en tenant compte des intérêts des autres pays; il serait désirable, notamment, qu'ils n'eussent d'autre but que d'éviter un acroissement anormal des importations."

[36]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 94.

kratisierung und damit Behinderung des Warenverkehrs durch eine Fülle von Formalitäten etc.; auch kann hiedurch die künftige Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige beeinträchtigt werden, da die Festlegung des Schlüssels in der Regel nach den Maßstäben der Vergangenheit erfolgt. Dies bedeutet Konservierung unerwünschter Art von einmal bestehenden Verhältnissen und Behinderung künftiger wirtschaftlicher Betätigung". Immerhin spricht die noch sehr spärliche Fachliteratur der Kontingentierung eine gewisse erzieherische Wirkung zu (ähnlich dem „Erziehungszoll") mit dem bezeichnenden Nachsatz: sofern es sich nur um eine *vorübergehende* Maßnahme handelt. Insoweit die tatsächliche, praktische Entwicklung schon einigermaßen überblickbar ist, kann eine solche teilweise Wirkung festgestellt werden. Aber schon 1929 hat sich *Eulenburg* [37]) dahin geäußert, daß „Einfuhrverbote und -kontingente Waffen von sehr zweifelhaftem Wert sind und nur unter Umständen für gewisse Erzeugnisse anwendbar... Beide Maßnahmen durchbrechen das System der freien Verkehrswirtschaft". Diese Schlußfolgerung geht aus dem Wesen des Mittels unzweifelhaft hervor. Infolge der engen Verbundenheit der Weltwirtschaft, infolge der Entstehung und Entwicklung einzelner Wirtschaftsräume einerseits und der wachsenden Abhängigkeit der europäischen und überseeischen Staaten von dieser allgemeinen Weltwirtschaft andererseits, nimmt die Kontingentierungspolitik, wie überhaupt jeder radikale, staatliche Interventionismus eine in gewissem Sinn widerspruchsvolle Stellung ein, indem nämlich solche Maßnahmen dem „eingespielten" (Eulenburg) Weltwirtschaftsmechanismus zweifellos bedeutende Schädigungen und Störungen zufügen müssen. „Ein reguliertes System der auswärtigen Kräfte dagegen läßt sich ja nicht nach Belieben umstellen, nachdem der normale Weg des privaten Handels verlassen ist" [38]).

Aus diesen allgemeinen Feststellungen ergibt sich, daß durch Abschluß multilateraler Handelsabkommen in interventionistischen Wirtschaftsperioden wenig oder gar keine effektiven Vorteile mit *dauerndem* Charakter für die einzelnen Länder erreicht werden können und nur das System bilateraler Kontrakte individuellen Forderungen und Tatsachen in relativ befriedigendem Maße Rechnung tragen kann. So darf auch ein Mittel bilateraler Handelsverträge — die Kontingentierung — nicht einseitig beurteilt oder gänzlich verworfen werden, sondern ihre unbestreitbaren positiven Werte müssen gebührend anerkannt werden.

C. Vergleichsweise Betrachtung anderer Möglichkeiten staatlicher Handelspolitik

Im folgenden sollen einige weitere Möglichkeiten der staatlichen Handelspolitik insbesondere in ihrer Beziehung zum Mittel der Kontingentierung kurz besprochen werden. Es handelt sich um eine vergleichsweise Betrachtung, die nicht Anspruch auf Vollständigkeit der Untersuchung dieser andern Maßnahmen erhebt. Neben einer kurzen Charakterisierung beschränkt sie sich auf das, was zu Vergleichszwecken interessant erscheint.

---

[37]) Vgl.: *Eulenburg*, Außenhandel und Außenhandelspolitik, in Grundlagen der Sozialökonomie, Tübingen 1929, Seite 172.

[38]) Vgl.: *Eulenburg*, a. a. O., Seite 172.

1. Allgemeine Zollmaßnahmen

Das nächstliegende und traditionelle Mittel, einen starken Warenzustrom abzudämmen, liegt in der Anwendung des Schutzzolles [39]). Oft stehen ihr aber bestimmte handelspolitische Bindungen entgegen, wie z. B. Meistbegünstigung-, Präferenz- oder direkte Zollabkommen, die die freie, unabhängige Gestaltung der Zollpolitik erschweren oder gar verhindern. In der Schutz- und Fiskalzollpolitik nimmt sodann das Ueberwälzungsproblem einen wichtigen Platz ein. Bei der Kontingentierungspolitik spielt die Preisbeeinflussung eine ebenfalls hervorstechende Rolle; bei der Zollkontingentierung im besondern kann es — wie schon darauf hingewiesen — speziell die Frage der Ueberwälzung des Ueberzolles sein, die interessiert. Ohne auf diese volkswirtschaftlich sehr bedeutsamen Fragen in dieser Untersuchung näher eintreten zu können, sei bemerkt, daß (neben dem wirtschaftlichen Charakter der vom Zoll betroffenen Waren) die *Art*, insbesondere die Höhe des Zolles bei der Ueberwälzung eine ausschlaggebende Rolle spielt. Nicht jeder Zoll kann auf den Konsumenten überwälzt werden. Es würde auch gar nicht dem Sinn bestimmter Zölle entsprechen, wenn sie vom Zollpflichtigen ohne weiteres überwälzt werden könnten. — Bleibt die erwartete Wirkung des Schutzzolles als indirekte Importdrosselung aus, so bleibt das Mittel der Zoll*erhöhung*, sofern eine solche Maßnahme nicht durch feste Tarifabkommen unterbunden ist. Aus den fortgesetzten Erhöhungen des Normalzolles entsteht in seiner letzten Phase der Prohibitivzoll, der eine absolute Verhinderung der Einfuhr zur Folge haben soll. Er wird eine solche tatsächlich aufweisen, wenn der Zollansatz jene Höhe erreicht hat, die als Belastung für das Einfuhrprodukt unerträglich ist. Kann aber der Zollansatz aus irgend welchen Gründen (z. B. infolge bestehender Tarifabkommen, fehlender Kompetenzen usw.) nicht auf diese restringierende Höhe gebracht werden, so wird eine Zollkontingentierung Platz greifen. Erweist sich auch diese in ihrer Wirkung als ungenügend, so bleibt, wie wir gesehen haben, das Mittel der direkten Einfuhrbeschränkung durch die Mengenkontingentierung, dem schließlich das Totaleinfuhrverbot folgen könnte (vgl. schematische Darstellung Seite 18).

Der Schutzzoll läßt eine gewisse Binnen- und Weltmarktverbundenheit bestehen [40]) (so lange er nicht die Form des Prohibitivzolles annimmt, der in seiner Wirkung einem Einfuhrverbot gleichkommt). Der Zoll unterbindet nicht die Funktion der verschiedenen Ausgleichsfaktoren innerhalb der Marktwirtschaft. Um aber diese Ausgleichsfaktoren in der gewünschten Weise spielen zu lassen, müßte das ganze Zollsystem auf leicht lenkbarer, anpassungsfähiger Grundlage aufgebaut werden (diese Möglichkeit ist aber praktisch kaum zu verwirklichen, jedoch, wie wir gesehen haben, bei der Kontingentierung eher gegeben). Denn

[39]) Auf Grund der Vollmacht vom 18. Februar 1921 ist der Bundesrat ermächtigt worden, Zollerhöhungen zum Schutze der inländischen Produktion und Aufrechterhaltung eines normalen Preisniveaus vorzunehmen.

Im schweizerisch-französischen Handelsabkommen vom 29. März 1934 will die Schweiz die Meistbegünstigungsklausel beibehalten, „weil sie hofft, daß man wieder einmal auf die alte Methode der Handelspolitik, wo die Zölle die Hauptrolle spielten, zurückkommen werde, und daß mit den Kontingentierungsmaßnahmen als einem nur vorübergehenden Mittel wieder einmal Schluß gemacht werde", „Neue Zürcher Zeitung", 4. April 1934, Bl. 1, Orientierung durch Minister Stucki über die Handelsübereinkunft vom 29. März 1934 zwischen der Schweiz und Frankreich.

[40]) Vgl.: *Adolf Weber*, a. a. O., Seite 170: „Auch der Zoll schaltet den Preis als Regulator im Markte nicht ganz aus; Händler und Produzent wissen, woran sie sind."

einem ständig wechselnden Weltmarktniveau und öftern Kaufkraftschwankungen kann der bestehende, praktisch häufig gebundene und deshalb oft starre Zolltarif (Zollschutz) nicht mehr in vollem Maße gerecht werden. Das Beispiel der deutschen Nachkriegs-Getreidezoll-Politik hat als Ausnahme die Möglichkeit einer Anpassung an veränderte Wirtschaftsverhältnisse gezeigt. Die deutsche Regierung hatte die Befugnis, vom automatischen Gleitzoll für Getreide zum sog. Ermächtigungszoll überzugehen, d. h. sie war befugt, durch Verordnungen die Getreidezölle eigenmächtig zu bestimmen, um im Inland nicht von einem gewissen Preisstand abweichen zu müssen. — Hier ist aber zu bemerken, daß ständige Preisschwankungen entsprechend häufige Wechsel in den Zollansätzen nach sich ziehen werden und umgekehrt (was bei der Kontingentierungspolitik nicht dermaßen in Betracht fällt). Je stärker aber diese Preisausschläge auf der einen Seite sind, umso schwächer und unsicherer wird der Zollschutz auf der andern Seite: der Zoll kann sich den neugeschaffenen Umständen nicht schnell genug anpassen, mit wirtschaftlichen Veränderungen nicht Schritt halten; die Gefahr ist naheliegend, daß dadurch das Vertrauen zu diesem Schutzsystem und nicht zuletzt zum Staate ins Wanken kommen kann.

„Der Zoll soll in Verbindung mit dem Kontingent zur reinen Steuer werden und seinen protektionistischen Charakter verlieren. Es kann aber auch praktisch vorkommen, daß der Zoll als Schutzzoll Verwendung findet und dazu von einem Kontingent begleitet wird, um die protektionistische Wirkung des Zolles zu verschärfen“ [41]). — Nun können aber Zoll und Kontingent nicht ohne Vorbehalt miteinander verglichen werden; unvergleichbar ist z. B. eine straff gehandhabte Kontingentierungs- mit einer gemäßigten Zollpolitik. Anderseits können sowohl übermäßige Zölle, als auch eine strenge Kontingentierungspolitik ernsthafte Hindernisse (Aus- und Rückwirkungen) im wirtschaftlichen Güteraustausch bilden, insbesondere wenn sie von Gläubigerländern erlassen und gehandhabt werden. Deshalb wird ein Ersatz der Kontingentierung durch straffe bis prohibitive Zölle wohl kaum eine wesentliche Besserung gestörter Tauschbeziehungen zeitigen können. In vielen Fällen wurde das Mittel der Kontingentierung gewählt, um weitere Zollerhöhungen vermeiden zu können, die sonst zum Schutze gegen unerträgliche Konkurrenzverhältnisse hätten erlassen werden müssen. Um dem Zweck dienen zu können, hätten solche Zollerhöhungen in ihrer Wirkung prohibitiv sein müssen, wodurch aber die gesunde Konkurrenz mit ihren marktpolitischen Auswirkungen in Wegfall gebracht worden wäre.

2. Kompensationsverkehr

Da die schweizerische Exportindustrie durch die vielfältigen Krisenfolgen ohnehin stark geschwächt war, nahm ihre Lage unter dem System der Kontingentierung erneut bedrohlichen Charakter an (Gefahr von Repressalien, Möglichkeit der Verteuerung kontingentierter Roh- und Hilfsstoffe). Deshalb standen maßgebende Exportkreise der Kontingentierung anfänglich in ablehnender Haltung gegenüber. Bald aber wandelte sich diese negative Einstellung in eine eher kontingentierungsfreundliche : als die in dem immer noch verhältnismäßig umfangreichen Import zum Ausdruck gelangende große *Kaufkraft auf dem Wege des Kompensationsverkehrs für den Export nutzbar gemacht werden konnte.* Denn „was vorher die Bedrohung der schweizerischen Wirtschaft maßgebend ausmachte: die auf die Wareneinfuhr magnetische Anziehungskraft eines Landes

[41]) Vgl.: *Häfner*, a. a. O., Seite 197.

mit hoher, international handelbarer Valuta, mit mäßigem Zollschutz, mit absolut freiem Zahlungsverkehr und gesund gebliebener Geschäftsmoral, diese Einfuhr- und Konsumkraft mußte organisiert und in den Dienst des Exportes gestellt werden" [42]). Das ist die grundlegende Idee, die die Kontingentierungspolitik in Verbindung mit dem Kompensationsverkehr gebracht hat. Nicht Schutzpolitik ist für diesen Teil der Kontingentierungspolitik bestimmend, sondern in erster Linie sind *Exportinteressen* wegleitend.

Zur Durchführung dieses Kompensationsgedankens standen dem Bundesrat zwei Mittel zur Wahl: Zölle oder Kontingente. Die Vorteile einer gemäßigten Kontingentspraxis gegenüber der ausschließlichen Zollanwendung bewog die schweizerische Handelspolitik, ihr Interesse in vermehrtem Maße den Kontingenten zuzuwenden. Aber niemals konnte es sich darum handeln, die *ganze* schweizerische Wareneinfuhr in den Dienst des Exportes zu stellen. Es galt, in erster Linie abzuklären, welche Warengattungen, welche Quantitäten und besonders welche Bezugsländer zur Durchführung einer wirkungsvollen Kompensationspolitik in Frage kommen konnten. Es stand dabei zum vorneherein fest, daß der Boden der klassischen Meistbegünstigung verlassen werden mußte. Es mußte nämlich bei der Zuteilung der Kontingente der Weg differenzieller Behandlung der einzelnen interessierten Exportstaaten eingeschlagen werden, und zwar unter Berücksichtigung nicht nur ihrer Einfuhrmengen schweizerischer Erzeugnisse, sondern sämtlicher Gegenleistungen, die unsere Zahlungsbilanz aktiv beeinflussen konnten [43]). Mit Einführung der Kompensationspraxis war eine weitgehend *bilaterale* Handelsverkehrspolitik unumgänglich und überdies die einzig mögliche Lösung, um einigermaßen befriedigend zum Ziele zu gelangen. So ist auch der Bundesrat in seiner Botschaft betreffend wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland vom 25. September 1933 zum Schluß gekommen, daß wir uns seit „dem Scheitern der Londoner Weltwirtschaftskonferenz damit abfinden müssen, noch mehr als bisher auf uns selber und auf bilaterale Verträge mit andern Staaten angewiesen zu sein. So erscheint es als eine absolute Notwendigkeit, den Kompensationsverkehr noch weiter auszudehnen, damit unsere verhältnismäßig große Kaufkraft noch in vermehrtem Maße in den Dienst unseres Exportes gestellt werden kann". Diese Notwendigkeit aber erforderte eine dementsprechend organisierte und durchgeführte Kontingentierungspolitik: Festsetzung von länderweise abgestuften Kontingenten.

Für viele der jährlich importierten fremden Nahrungsmittel, Roh- und Hilfsstoffe ist die Schweiz nicht auf ein einziges Bezugsland angewiesen, sondern sie hat die Auswahl unter mehreren, die alle bestrebt sind, ihren Absatz nach Möglichkeit auszudehnen, um so mehr, als die Schweiz als Absatzgebiet eine gewisse Vorzugsstellung genießt (relativ stabile Währungsverhältnisse, hohe Kaufkraft etc.). Des-

[42]) Vgl.: *Stucki*, 25 Jahre schweizerische Außenhandelspolitik, in: Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schultheß, Zürich 1938, Seite 137.

[43]) Vgl.: *Stucki*, a. a. O., Seite 139: „Alle von der Schweiz seit 1932 abgeschlossenen Wirtschaftsabkommen mit dem Ausland wurden von ihr mit dieser Zielsetzung verhandelt und enthalten mehr oder weniger ausgeprägt und in den verschiedensten Formen die ... Kompensationsidee, ob es sich um den in fast klassischen Formen abgeschlossenen Handelsvertrag mit den U. S. A. handle oder um die vierteljährlichen direkten Tauschgeschäfte mit Sowjetrußland, um Abmachungen über Aufhebung und Lockerung von Einfuhrbeschränkungen oder um einen bis in alle Details ausgebildeten Clearingvertrag, um ein zwischenstaatlich geregeltes System von privaten Einzelkompensationen oder um unter staatlicher Mitwirkung abgeschlossene Getreide- oder Kohlenkäufe".

halb war es möglich, den Kompensationsverkehr einzuführen und unter den Bezugsländern eine gewisse Auswahl zu treffen. Am 6. Mai 1932 wurde durch Bundesratsbeschluß Nr. 4 die Einfuhr von Weizen, Roggen, Hafer, Gerste, Mais, Malz, Zucker, Futtermehle (denaturiert), Steinkohlen, Petroleumrückständen zu Feuerungszwecken, Braunkohlen, Koks, Brikette aller Art, Benzin, Benzol zu motorischen Zwecken, Mineral-, Teer- und Harzöle, Tabakblätter und deren Abfälle dem Bewilligungssystem unterstellt. Diejenigen Staaten werden nun seitens der Schweiz beim Bezug dieser Produkte berücksichtigt, die eine bestimmte Menge Schweizerprodukte importieren; dagegen wird Ländern gegenüber, die dem Schweizerexport hindernd im Wege stehen, die restringierende Kontingentierung effektiv zur Anwendung gebracht. Eine schon bestehende Kontingentierung würde in diesem Falle entweder verschärft oder durch ein totales Einfuhrverbot ersetzt. Andererseits aber werden bestehende Kontingentierungsmaßnahmen im Sinne der Erweiterung der Landeskontingente denjenigen Ländern gegenüber gelockert, die dem Schweizerexport entsprechend entgegenkommen. Die Kontingentierungspolitik wird damit in den Dienst des Kompensationsgedankens gestellt. Zur Einfuhrkontrolle wurden spezielle Zentralstellen geschaffen, die im Interesse einer Exportförderungspolitik den Import der ihnen unterstellten Warengruppen zu kontrollieren resp. die staatlich bewilligten Einfuhrquoten zu *verwalten* haben. Vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement erhalten die einzelnen Zentralen die allgemeinen Direktiven in Form von „Weisungen" und müssen diesen nachleben.

Trotz der großen Schwierigkeiten, die die Durchführung des Kompensationsverkehrs mit sich bringt, fand diese auf der Kontingentierungspolitik beruhende Institution zur Exportförderung im Wirtschaftsverkehr der meisten Länder Anwendung. Besonders die Lieferantenstaaten haben ein großes Interesse daran, sich an der Lieferung von Kompensationswaren rege beteiligen zu können. Sie suchen diese Möglichkeit durch vertragliche Sicherstellung ihrer Lieferungen zu erreichen (durch gegenseitiges Aushandeln der Kontingentshöhe). Da die Kompensationspolitik sich des Mittels der Kontingentierung bedient, können beim Abschluß von Verträgen die Kontingente im Interesse des schweizerischen Exportes an die beteiligten Länder vergeben (Länderkontingente) sowie die Festsetzung der betreffenden Einfuhrquoten dem Entgegenkommen des Vertragspartners angepaßt werden. Damit kann aber der Importeur sein Bezugsland nicht mehr frei wählen (wie bei Globalkontingentierung), sondern er wird meistens an staatliche Vorschriften gebunden (Ursprungszeugnisse), damit eine wirksame „Kompensation" durchgeführt werden kann. — Wie wir schon Seite 25 bei der Besprechung des Charakters der *Mengen*kontingentierung gesehen haben, ist ihre proportionale Anwendung im Kompensationsverkehr mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Diese Tatsache erhellt z. B. an der schweizerischen Automobilkontingentierung [44]). Bis zum Beginn des Jahres 1934 wurde das starre System

[44]) Vgl.: VII. Bericht des Bundesrates, vom 25. September 1933, Seite 7: „Nach dem Scheitern der Londoner Wirtschaftskonferenz bleibt nichts anderes übrig, als mit der bisherigen Kontingentierung weiter zu fahren und insbesondere den sogenannten *Kompensationsverkehr* noch mehr als bisher in den Dienst unseres darniederliegenden Exportes zu stellen ... Wir sind uns der Schwierigkeiten dieses Vorgehens wohl bewußt, doch stoßen unsere Wirtschaftskreise gegenwärtig auf derartige Hemmnisse im Export, daß es nicht angeht, die sehr bedeutenden Autoimporte kompensationslos in unser Land zuzulassen." Somit werden diejenigen Länder bei der Bewilligungsverteilung bevorzugt, die sich bereit erklären, dem schweizerischen Export entsprechend entgegenzukommen.

der proportionalen Mengenkontingentierung gehandhabt. Eine gewisse Ungerechtigkeit den Importeuren gegenüber war naheliegend. Dies um so mehr, als das betreffende Einfuhrobjekt, das Auto, Gegenstand eines Kompensationsverkehrs bilden könnte. Denn die jährlich nach dem Ausland fließende Summe von 60—100 Millionen Franken (durch den Auto-, Pneu- und Benzinimport) sollte der schweizerischen Exportindustrie nutzbar gemacht werden. Mit der Maßnahme der proportionalen Mengenkontingentierung wäre aber die beabsichtigte Wirkung eines Kompensationsverkehrs kaum erreicht worden. Deshalb mußte diejenige Form gewählt werden, die eine bessere Differenzierung der Kontingentierung zuließ, unter Berücksichtigung der besondern handelspolitischen Beziehungen der Schweiz zu dem jeweils in Frage kommenden Bezugsland.

Die Kontingentierungsmaßnahme als Grundlage des Kompensationsverkehrs ist damit nicht mehr Selbstzweck, sondern verändert sich auf Grund des Reziprozitätsgedankens zum Mittel der indirekten Erreichung des verfolgten handelspolitischen Zieles: Exportförderung. Durch entsprechende Gestaltung der Höhe der Einfuhrkontingente ist die Möglichkeit vorhanden, auf dem Wege dieser Importregelungspolitik den einheimischen Export in gewissen Fällen wirksam zu fördern.

3. Devisenbewirtschaftung und Clearingabkommen

Die Finanz- und Bankenkrisis von 1931, Währungsabwertungen, Kapitalflucht, Kredit-Vertrauenskrisen, Geldhortungen etc., — Nachwirkungen des Weltkrieges 1914–1918 — veranlaßten zahlreiche Staaten, dem Devisen- und Zahlungsverkehr nicht mehr seinen freien Lauf zu lassen, sondern ihn in enger begrenzte und zielbewußt gewählte, künstliche Bahnen zu lenken. Diese Maßnahmen wurden durch besondere Gesetze und Spezialabkommen ins Werk gesetzt. Begründung und Zweck solcher Devisenmaßnahmen bewegten sich in drei Richtungen: 1. die durch die oben erwähnten Kriegs- und Krisenfolgen gefährdeten Währungen sollten vor weiterem und gänzlichem Zusammenbruch bewahrt bleiben; 2. Regelung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland; 3. Erzielung einer *indirekten Einfuhrbeschränkung i. w. S.*, bezweckend eine Verbesserung der Zahlungs- und Handelsbilanz. Um diese Ziele erreichen zu können, werden Devisen nur nach jeweiliger Prüfung des Devisenbestandes und des *Warenimportbedürfnisses* ausgegeben. Die *Devisenbewirtschaftung* beruht auf dem Bewilligungsprinzip: der Importeur kann nicht mehr nach freiem Ermessen Devisen kaufen, um seine ausländischen Warenlieferanten zu bezahlen, sondern hat bei seiner Zentral-Notenbank eine Bewilligung zum Devisenkauf einzuholen. Nach Prüfung der vorerwähnten Gesichtspunkte wird die Notenbank die Bewilligung ganz oder nur teilweise erteilen oder überhaupt verweigern. Erhält der Warenimporteur keine Bewilligung, so muß er den geschuldeten Betrag für Rechnung seines ausländischen Warengläubigers zugunsten der einheimischen Warenausfuhr auf ein für diesen Zweck errichtetes Sperrkonto bei seiner Notenbank einzahlen. Auf Grund eingehender Prüfung des einheimischen Marktes seitens der Zentralbank des betreffenden Landes wird diese nur dann Devisen zur Verfügung stellen, wenn sie den Import des betreffenden Produktes als notwendig erachtet (Lebensmittel, Rohstoffe) oder für die Inlandindustrie als förderlich oder unentbehrlich bezeichnet (gewisse Maschinen, Spezialwerkzeuge etc.). Ausschlaggebend ist bei der Handhabung dieser internen Maßnahmen in erster Linie, ob das betreffende Einfuhrland ein Agrar- oder ausschließlich Industriestaat ist oder eine Zwischenform

darstellt. Durch planmäßigen Devisenverkauf an die inländischen Importeure hat es der betreffende Staat in der Hand, einflußreich auf die Regelung des fremden Warenzustroms einzuwirken [45]). Zwangsmäßig wird so die Clearingpolitik mit der Handelspolitik fest verbunden. Der Erfolg der angewendeten Maßnahmen wird umso günstiger sein, je enger diese Zusammenarbeit verflochten ist. „Jedes Clearingabkommen reißt den Zahlungsverkehr mit einem bestimmten Lande aus dem internationalen Kreislauf heraus, nicht willkürlich, sondern notgedrungen; voraus ging ja der einseitige Akt des fremden Clearingpartners, seine Zahlungen unter die Devisenzwangswirtschaft oder unter das Moratorium zu stellen, womit der internationale Kreislauf schon unterbrochen war. Soll ein Clearing überhaupt arbeiten, so ist notwendig, daß die Quellen, die es speisen sollen, und das sind in der Hauptsache die Einfuhren aus dem Clearingland, reichlich fließen..." Diese Tatsache aber bringt zwangsmäßig handelspolitische Schwierigkeiten mit sich. „Ein Clearing ohne Einfuhrkontingente ist daher nahezu undurchführbar" [46]). — Der Bundesrat wurde durch Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr ermächtigt, „gegenüber Staaten, die den freien Zahlungsverkehr einschränken, die schweizerischen Interessen *auch* durch den Abschluß kurzfristiger Abkommen zu wahren" (Artikel 4). Aus den Darlegungen in den bezüglichen bundesrätlichen Botschaften sowie aus den einschlägigen Bestimmungen der Bundesbeschlüsse über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland geht unzweideutig hervor, daß finanzpolitische Maßnahmen nur in Form von Zwangsclearing und bilateralen Clearingabkommen die beabsichtigten Erfolge zeitigen können. Diese Maßnahmen gelangen in erster Linie solchen Staaten gegenüber zur Anwendung, die durch ihre Devisenbewirtschaftung den gegenseitigen Warenaustausch- und Zahlungsverkehr wesentlich behindern; es handelt sich demnach seitens der Schweiz um Repressivmaßnahmen, zwecks Sicherstellung der Forderungsansprüche der inländischen Gläubiger (Exporteure). Die finanztechnische Seite des Clearingverkehrs liegt darin, daß die vom inländischen Importeur zwecks Begleichung seiner fremden Warenschuld auf das Sperrkonto seiner Zentral-Notenbank hinterlegten Mittel nicht direkt dem Gläubiger bzw. dessen Notenbank (Clearingstelle) überwiesen, sondern zur Bezahlung des einheimischen, nach diesem Lande exportierenden Gläubigers verwendet werden, der sonst, infolge Devisenbewirtschaftung des Vertragslandes, für seine Warenlieferungen keine Barzahlung erhielte. Lediglich Spitzenbeträge werden an den jeweiligen Abrechnungsterminen von den betreffenden Clearingstellen gegenseitig überwiesen. Auf diese Weise wird mit dem Importgeschäft der eigene Export teilweise finanziert und gleichzeitig regulierend auf den fremden Warenzustrom eingewirkt. Die schweizerischen Clearingabkommen finden ihre Rechtfertigung „in den Devisenmaßnahmen, die im letzten Herbst und Winter (1931) von zahlreichen Staaten ergriffen wurden, um ihre Währung vor dem

---

[45]) Vgl.: *Jöhr*, Die Schweiz und das Transferproblem, in: Festgabe für Bundesrat Schultheß, a. a. O., Seite 149: „...wenn der Exporteur keine Gewähr mehr hat, daß er in handelsüblichen Terminen bezahlt wird, dann stellt er die Ausfuhr ein. Noch schlimmer ist die Lage, wenn eine Devisenzwangswirtschaft mit einem größeren oder kleineren Schuß Devalvation gemischt wird. Nur mit Mühe wird es dem Handel gelingen, auf privatem Wege durch Kompensationsgeschäfte den Warenaustausch wieder in Gang zu bringen ... Es ist daher geradezu geboten, daß sich der Staat der bedrohten Interessen annimmt..."

[46]) Vgl.: *Jöhr*, a. a. O., Seite 150.

Zusammenbruch zu schützen“ [47]). Die aus fremden Clearingländern importierten Waren dienen zur Bezahlung des schweizerischen Exportes.

Ein eigentliches Kontingentierungssystem in der Devisenbewirtschaftung läßt sich erkennen, wenn die Devisenzuteilung an die Gesuchsteller (Warenimporteure) nicht dem jeweiligen Begehren entsprechend erfolgt. Vielmehr erhält der Importeur nur eine gewisse Devisenquote eines vom Staate errechneten Höchstbetrages (Kontingent) zugeteilt, und zwar auf Grund seines Devisenbedarfes vor dem betreffenden Verrechnungsjahr und -verkehr. Preisveränderungen müssen jedoch bei der Festsetzung des jeweiligen Höchstbetrages einkalkuliert werden.

Die zwangsweise staatliche Zahlungsregulierung gegenüber dem Ausland bezweckt somit eine bestimmte Beeinflussung des zwischenstaatlichen Warenverkehrs. Da aber in Depressionszeiten nicht nur die Handelsbilanz sich stärker passiv gestalten kann, sondern auch die Zahlungsbilanz meist einer Verschlechterung unterworfen ist, sollen durch Anwendung zahlungstechnischer Maßnahmen neben dem Warenverkehr auch die *Kapitalinteressen* (Einbezug der Zinsverpflichtungen des Auslandes in den Clearingverkehr) nach Möglichkeit berücksichtigt werden [48]). Um die gesamten schweizerischen Wirtschaftsinteressen, im besondern in ihren finanztechnischen Auswirkungen, gegenüber dem In- und Ausland zu wahren, mußte der Bundesrat auch über ein wirksames Abwehrmittel verfügen können. Wie oben (Seite 16) erwähnt, erhielt der Bundesrat durch Bundesbeschluß vom 31. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr die Kompetenz zum Abschluß kurzfristiger Abkommen. Da jedoch solche Abkommen oft kein befriedigendes Resultat zeitigten, erhielt der Bundesrat die Ermächtigung zur Anwendung einseitiger Maßnahmen. Dies geschah durch Zustimmung zur authentischen Interpretation des erwähnten Artikels 4 obgenannten Bundesbeschlusses durch die eidgenössischen Räte in der Junisession 1933, gestützt auf Erklärungen der Zollkommission des National- und Ständerates, und zwar in folgender Form: „Der Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1931 ist in dem Sinne zu interpretieren, daß der Bundesrat ermächtigt ist, gegenüber Staaten, die den freien Zahlungsverkehr beschränken und sich weigern, durch Abschluß kurzfristiger Abkommen den schweizerischen Interessen Rechnung zu tragen, zum Schutz dieser Interessen nicht nur die Wareneinfuhr einzuschränken, sondern auch jede andere geeignete wirtschaftliche und finanzpolitische Maßnahme, insbesondere Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zu ergreifen“ [49]). Anläßlich der Beratung des Bundesbeschlusses betreffend wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 erhielten deshalb die bundesrätlichen Bestimmungen eine neue Fassung, indem im Artikel 1 ausdrücklich gesagt wird, daß Maßnahmen ergriffen werden können „zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Schutze der nationalen Produktion, soweit diese in ihren Lebensbedingungen bedroht ist und zur Förderung des Exportes, sowie im Interesse der *schweizerischen Zahlungsbilanz*...“ (von uns hervorgehoben). An Stelle des Art. 4 des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1931 tritt nun Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 mit folgendem Wortlaut:

---

[47]) Vgl.: II. Bericht des Bundesrates über die Maßnahmen gemäß Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr, vom 27. Mai 1932, Seite 6.

[48]) Vgl.: Botschaft des Bundesrates betr. wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland, vom 25. September 1933.

[49]) Vgl. dito.

„Der Bundesrat kann gegenüber Staaten, deren Zahlungsverkehr behindert ist, die schweizerischen Interessen durch den Abschluß kurzfristiger Abkommen wahrnehmen. Insoweit solche Abkommen nicht erzielt werden können, ist er ermächtigt, durch *einseitige* (von uns hervorgehoben), ihm geeignet scheinende wirtschaftliche oder finanzpolitische Maßnahmen des Zahlungsverkehrs, die schweizerischen Interessen wahren."

Eine spezielle Darlegung der einzelnen vom Bundesrat abgeschlossenen bilateralen Clearingverträge kann an dieser Stelle nicht von Interesse sein; der Rahmen unserer Untersuchung müßte sonst überschritten werden. Dagegen sei verwiesen auf die einzelnen eingehenden Begründungen der verschiedenen Vertragsabschlüsse in den jeweiligen Berichten des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäß Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr erlassenen Maßnahmen.

4. Meistbegünstigung, Präferenz und Reziprozität

Die internationalen Wirtschafts- und Handelsabkommen (früher meist als Handelsverträge bezeichnet) bilden die Grundlage des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Die Verkehrsregelung kann erfolgen entweder auf autonomer oder auf vertraglicher Grundlage; wenn vertraglich dann im Sinne eines zweiseitigen (bilateralen) oder eines mehrseitigen (multilateralen oder kollektiven) Abkommens. Wie darauf hingewiesen, bildeten früher in erster Linie zollpolitische Vereinbarungen Gegenstand von Handelsabkommen. Am häufigsten werden solche Vereinbarungen in Form von Meistbegünstigungs- oder Reziprozitätsverträgen gefaßt. Dem System der Meistbegünstigung steht ferner dasjenige der Präferenz gegenüber. Allen drei Systemen kann das in unserer Arbeit speziell behandelte Mittel der Kontingentierung nutzbar gemacht werden.

In negativem Sinn verbietet die *Meistbegünstigung* dem sie gewährenden Staat eine differenzielle Behandlung des Vertragspartners gegenüber einem dritten; positiv dagegen gewährt sie dem Vertragspartner „alle zoll- und handelspolitischen Vorteile, die der Kontrahent einem dritten Lande zugesteht" [50]), was praktisch soviel wie Gleichbehandlung der meistbegünstigten Staaten bedeutet. — Das System der Warenkontingentierung gehört besonders in Krisenzeiten zum Hauptinhalt bilateraler Handelsabkommen. Die Kontingentierungspolitik will restringierende Ziele erreichen; Meistbegünstigungsabkommen dagegen ermöglichen eine lockere, freiere Entwicklung gegenseitiger Wirtschaftsbeziehungen. Beide Mittel, Kontingent und Meistbegünstigung, können gleichzeitig Inhalt eines Handelsvertrages sein. Der Zwangscharakter der Kontingentierung und der relative Freiheitscharakter der Meistbegünstigung stellen bei gleichzeitiger Anwendung beider Maßnahmen das schwierige Problem des Einklangs: wie können die Interessen der meistbegünstigten Staaten gleichmäßig gewahrt werden? Respondek, dem wir hier zur Hauptsache folgen, erörtert folgende vier Lösungsmöglichkeiten [51]):

1. Den meistbegünstigten Ländern werden gleich hohe Kontingente zugestanden (egale, eventuell globale Kontingentierung).

2. Auf Grund des einem Staat zugestandenen Kontingents werden allen meistbegünstigten Staaten Kontingente zugewiesen, die dem Anteil dieser Länder an der Gesamteinfuhr der kontingentierten Waren in einem bestimmten

[50]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 74.
[51]) Vgl.: a. a. O., Seite 91 f.

Basisjahr entsprechen (proportionale länderweise Kontingentierung ohne Festlegung einer Höchstgrenze für die Gesamteinfuhr der kontingentierten Waren).

3. Festsetzung eines Gesamtkontingents (Höchstgrenze), aufgeteilt auf die meistbegünstigten Staaten in einem ihrem Anteil an der Gesamteinfuhr der betreffenden Ware in das kontingentierende Land entsprechenden Verhältnis (proportionale Kontingentierung mit Festsetzung einer Höchstgrenze für die Gesamteinfuhr der kontingentierten Waren).

4. Festlegung eines Gesamtkontingents ohne Aufteilung an die meistbegünstigten Staaten. Bei freier Konkurrenz ist es den Importeuren bzw. Lieferantenstaaten überlassen, sich nach Kräften und Belieben an der Ausnutzung des Kontingents zu beteiligen oder gegebenenfalls unter sich Vereinbarungen über die Ausnutzung des Kontingents zu treffen.

Eine absolute Gleichbehandlung der interessierten Länder bei Anwendung der Kontingentierungspolitik ließe sich praktisch kaum oder doch nur unter großen Schwierigkeiten durchführen. Schon an und für sich würde eine unbedingte Gleichbehandlung der beteiligten Staaten dem Charakter und damit den Zielen einer Kontingentierung widersprechen. So ist die Schweiz bei den schweizerisch-französischen Handelsvertragsverhandlungen vom März 1934 zum Schluß gekommen, daß die Meistbegünstigungsklausel nicht auf dem ganzen Gebiet der Kontingentierung anwendbar sei (höchstens im Falle der Globalkontingentierung). Würde nach Punkt eins (1.) jedem Lieferantenstaat ein gleich hohes Kontingent zugesprochen, so wäre wohl der Grundsatz der Meistbegünstigung formell gewahrt. Sogleich aber würden sich Schwierigkeiten aus der Anwendung der egalen Kontingentierung einstellen (vgl. oben Seite 21). Diese Methode würde in ihrer Wirkung „die vorhergegangene Entwicklung von Produktionskapazität und Außenhandel der einzelnen Länder nicht beachten und damit eine völlige Umwandlung der bestehenden Konkurrenzverhältnisse zur Folge haben" (Respondek, Seite 91). — Auch Punkt zwei (2.) stellt für die Meistbegünstigung keine allseits befriedigende Lösung dar, obwohl dort eine länderweise Kontingentsverteilung möglich ist. Denn durch die proportionale Kontingentszuteilung ohne Festsetzung einer Höchstgrenze für Gesamteinfuhr der kontingentierten Waren könnte leicht die gesamthaft erträgliche Einfuhrmenge überschritten werden (wenn nicht eine allzu geringe Bemessung der ersten länderweisen Einzelkontingente Platz greifen würde); dabei wird als Bemessungsfaktor auch die Zahl der am Export nach dem kontingentierenden Einfuhrland beteiligten Staaten in Rechnung fallen. — Punkt drei (3.) unterscheidet sich von Punkt zwei durch Festlegung einer gesamthaft zulässigen Jahresimportmenge (Gesamtkontingent) und stellt eine Verschärfung der vorgenannten Methode dar. Obschon sie vom Standpunkt der materiellen Gerechtigkeit den andern Methoden, insbesondere 1 und 4 vorzuziehen ist, kann sie in der Auswirkung leicht dem Prinzip „der Gewährung freier Entwicklungsmöglichkeit auf dem Inlandmarkt" entgegenstehen, „das einen wesentlichen Bestandteil der Meistbegünstigung bildet" (Respondek). — Die in Punkt vier (4.) genannte Methode kann zu einer gewissen Begünstigung bestimmter Staaten führen, in der Weise, als „in der Ausnützung des Kontingents ... die standortsmäßig und produktionstechnisch begünstigten Länder bevorzugt wären" (Respondek). — Immer aber besteht der Grundsatz des Meistbegünstigungssystems in einer rechtlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung sämtlicher Vertragspartner und kann dem Zweck und Ziel einer Kontingentierungspolitik widersprechen. Ein Meistbegün-

stigungsvertrag ist daher mit seiner Ablehnung jedweder Diskriminierung Ausdrucksform einer liberalen Handelspolitik“ [52]).

Der Meistbegünstigung steht dem Wesen nach entgegen die *Präferenz*, die nicht eine Gleichbehandlung der Partner erstrebt, sondern die Gewährung gewisser handelspolitischer Privilegien an einzelne Staaten zum Ziele hat. Gegenüber den „meistbegünstigten“ Kontrahenten steht das die Präferenz genießende Land in einem bestimmten Vorteil: es kann z. B. seine Produkte zu günstigeren Konditionen (besonders Zolltarifermäßigungen), Krediterleichterungen, Erhöhung von Kontingentsquoten auf dem Markte des die Präferenz gewährenden Staates absetzen. Die Zollunions- und die Grenzverkehrsklauseln, festgelegt durch den Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes, vom 19. Januar 1929, stellen eine Ausnahme von der Meistbegünstigung dar [53]). Solche Präferenzen müssen aber von denjenigen Staaten ratifiziert werden, mit denen Meistbegünstigungsverträge abgeschlossen wurden. Diese Zollunions- und Grenzverkehrsklauseln sind „Begünstigungen, die andern benachbarten Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig gewährt sind oder künftig gewährt werden könnten, sowie diejenigen Begünstigungen, die sich aus einer Zollunion ergeben, die einer der vertragschliessenden Teile bereits geschlossen hat oder künftig schließen könnte“ [54]). Sachliche Voraussetzung solcher Zollpräferenzen wäre eigentlich ihre geographische und ethnographische Bedingtheit. — Das Präferenzen gewährende Land ist jedoch in seinen diesbezüglichen Dispositionen ungebunden, sofern es nicht durch Meistbegünstigungsabkommen oder Reziprozitätsverträge verpflichtet ist. — Das Präferenzsystem gewährleistet eher als die Meistbegünstigung eine sinngemäße und auch wirkungsvolle Durchführung einer Kontingentierungspolitik. Im Hinblick aber auf den Konkurrenzkampf ist ohne Zweifel dem Prinzip der Meistbegünstigung vor dem Präferenzsystem der Vorzug zu geben. Mit gewissen Einschränkungen regt die Meistbegünstigung „das wirtschaftlich rückständige Land im Konkurrenzkampf um das Absatzfeld zur vollen Entfaltung seiner wirtschaftlichen Energien an, legt das Absatzrisiko dem Produzenten auf, sie setzt die Selbsthilfe an Stelle der Staatshilfe“ [55]). — Das autarken Tendenzen eher entgegenarbeitende Prinzip der Präferenz tendiert im Effekt zur Verwirklichung des *Reziprozitäts-* oder Gegenseitigkeitsgedankens. Reziprozitätsverträge gehen meistens aus bilateralen Wirtschafts- und Handelsabkommen hervor. Schack [56]) betont, daß sich solche Reziprozitätsverträge von sogenannten „bedingten Meistbegünstigungsverträgen“ [57]) dadurch unterscheiden, „daß dort die Frage der Leistung und Gegenleistung dem freien Willen eines einzelnen Staates (autonome Reziprozitätspolitik) oder der jeweiligen Vereinbarung vertragschließender Staaten unterworfen wird“.

---

[52]) Vgl.: *Schack*, Volkswirtschaftspolitik, in: Die Handelshochschule, Band 2, Seite 1141.

[53]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 75.

[54]) Formulierung des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes vom 19. Januar 1929.

[55]) Vgl.: *Respondek*, a. a. O., Seite 77.

[56]) Vgl.: *Schack*, a. a. O., Seite 1141.

[57]) „Die bedingte Meistbegünstigung sichert dem Vertragsstaat nur die Vorteile, welche Dritte ohne Gegenleistung erhalten.“

III. TEIL

A. Schweizerische Kontingentierungspraxis

1. Allgemeines

Zahlreiche Klagen und Schutzbegehren verschiedener Produktionszweige führten 1930/31 zur Einführung der Importrestriktionspolitik durch das nächstliegende Mittel der Erhöhung des Zollschutzes. Bald darauf mußte dieser Zollschutz durch die wirksamere Maßnahme der Kontingentierung ergänzt werden. Wie oben Seite 15 ff. erwähnt, hat sich diese Maßnahme in erster Linie gegen die übersteigerte Wareneinfuhr aus Deutschland gewendet; die ersten kontingentierten Positionen waren Holz, Möbel, Seide, Wirkwaren, Konfektion. Die getroffenen Maßnahmen stützten sich besonders auf die fortschreitende Erhöhung folgender Importziffern [1]):

Pos.			1927 q	1931 q
230	Nadelrundholz		1 202 078	2 076 000
237	Nadelholzbretter		592 000	982 000
260	Möbel, glatt, andere als rohe		2 316	6 700
264a	Möbel, geschnitzt, etc.		2 455	5 834
266	Möbel, gepolstert		329	674
267	Möbel, gepolstert, mit Ueberzug aus Sammet etc.		504	837
378	Decken ohne Näharbeit		1 638	2 006
447b	Waren aus Seide		4 280	9 817
482b	Bodenteppiche		7 866	11 758
541	Strümpfe aus Seide		398	655
548	Kleidungsstücke aus Wolle		2 313	3 559
549	Kleidungsstücke aus Baumwolle		528	732
550a/b	Kleidungsstücke aus Seide		362	564
86	Eier		109 947	156 515
193/201	Schuhe	Paar	2 138 000	3 872 000
290	Zellulose, ungebleicht		55 548	121 140
291	Zellulose, gebleicht		40 699	72 764
307c	Pergament und Pergaminpapier		3 846	7 850
781b	Kochherde		8 562	11 401
783b	Eisenmöbel, roh		355	730
784b	Eisenmöbel, andere		2 691	6 762
824	Kabel ohne Bleimantel		943	1 295
827	Kabel mit Garn oder umsponnen		789	1 490
834	Kupferwaren, abgedreht		1 872	3 534
836	Kupferwaren, vernickelt etc.		4 897	6 798
861	Waren aus Nickel		898	1 969

[1]) Vgl.: I. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Maßnahmen gemäß Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 über die Beschränkung der Einfuhr, vom 29. Februar 1932, Seite 3 ff.

In rascher Folge hat sich diese Liste nicht nur nach Positionen stark vermehrt, sondern auch die Einfuhrmengen und -werte sind übermäßig gestiegen.

Wie rasch die Kontingentierungspolitik in der Praxis Verbreitung gefunden hat, beweist die Tatsache, daß sie seit 1930 und namentlich seit 1931 in fast allen europäischen Staaten in Funktion getreten ist [2]). Ausgehend von der Tschechoslowakei griff die Kontingentierung über auf Belgien, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, die Schweiz, Ungarn, Lettland, die Türkei, Spanien, Oesterreich, Griechenland, Italien, Jugoslawien, Bulgarien, Portugal, Polen, Dänemark usw.

Durch den 1. Bundesratsbeschluß vom 30. Januar 1932 über die Beschränkung der Einfuhr wurden 38 Tarifnummern dem Kontingentssystem unterstellt. Schon am 26. Februar desselben Jahres folgte in einem 2. Bundesratsbeschluß die Einfuhrdrosselung weiterer 62 Tarifnummern [3]). Die Kontingentierung als ausschließliches Restriktionsmittel entsprach aber der sich stets verschlechternden Wirtschaftslage nicht mehr: durch Uebergang zum erwähnten Kompensationsverkehr wurde die Kontingentierungspolitik in den Dienst des Exportes gestellt (vgl. Seite 37 ff.).

Das Untersuchungsobjekt dieser Arbeit befindet sich in ständiger Entwicklung und ist fortlaufenden Aenderungen und gesetzlichen Neuregelungen — einschränkend oder erweiternd, abbauend oder aufbauend — unterworfen. Diese Tatsache aber liegt in der Natur des angewendeten Mittels. Die folgenden Ausführungen können schon aus diesem Grunde nicht Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

2. Administrative Handhabung der Kontingentierungspolitik

(Technische Durchführung)

a) Festsetzung und Verteilung der Kontingentsmengen

Die richtige, d. h. gerechte und volkswirtschaftlich begründete Bemessung der zu bewilligenden Kontingente ist für die Gestaltung bzw. Sanierung einer Volkswirtschaft von größter Bedeutung. Dabei handelt es sich um das Problem: *in welchem Maße ist der Schutzbedürftigkeit der einheimischen Wirtschaft durch planmäßige Anwendung geeigneter Mittel — in unserem Fall der Kontingentierung — Rechnung zu tragen?* Die entsprechende Handhabung der Maßnahmen, die sog. Kontingentierungstechnik, ermöglicht es, sowohl auf den Charakter spezieller Warengattungen, als auch auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des betreffenden Ursprungslandes in handelspolitischem Sinn Rücksicht zu nehmen, sowie die gegenseitigen Vereinbarungen in laufende oder künftige Handelsverträge einzubeziehen.

Die Kontingentsfestsetzung darf nicht irgendwann, sondern muß in einem ganz bestimmten Zeitpunkt erfolgen, nämlich dann, wenn für die betreffende nationale Wirtschaft die Folgen eines weiterhin in derselben Intensität anhalten-

[2]) Vgl.: *Häfner*, a. a. O., und: Société des Nations, a. a. O., 9 juin 1932, Seite 2: „La caractéristique des mesures de restriction c'est qu'elles tendent, tout naturellement, à se multiplier; chacune d'elles en appelle une autre correspondante, et leur accumulation entraîne, de réaction, une réduction toujours plus étendue des échanges internationaux".

[3]) Vgl.: Bundesratsbeschlüsse Nr. 1 und 2 über die Beschränkung der Einfuhr, vom 30. Januar und 26. Februar 1932.

den Warenzustromes untragbar werden, oder wenn bestimmte, in diesem Zeitpunkt das gegenseitige außenhandelspolitische Verhältnis negativ beeinflussende Umstände vorliegen. Eigeninteressen des kontingentierenden Landes werden dabei im Vordergrund stehen, aber auch geltende Vertragsklauseln haben gebührende Berücksichtigung zu finden. Die Festlegung der Kontingentshöhe kann also nicht schematisch, nach einem einheitlichen Schlüssel erfolgen. Sie kann gegenüber Exportstaaten vorgenommen werden, entweder (vgl. Seite 27 ff) in egaler, absoluter Form oder aber sie kann in relativer, in proportionaler oder in individuell differenzierender Quotenbemessung erfolgen (auf autonomer oder auf vertragsmäßiger Grundlage). Abgesehen von möglichen Repressalien trägt die egale Festsetzung eine gewisse Ungerechtigkeit und Gefahr in sich: ein bisheriger Großlieferantenstaat muß vielleicht zu Gunsten eines Kleinlieferanten auf gewisse Exportanteile nach dem kontingentierenden Land verzichten; dagegen wird der wenig liefernde Staat von der egalen Mengenbestimmung im Verhältnis zum Großlieferanten eher begünstigt, da er nur schwach oder gar nicht von der Einschränkungsmaßnahme betroffen wird. Denn er wird die absolute Höchstziffer dieses Globalkontingents lange nicht oder gar nicht erreichen (die Konkurrenzfähigkeit seiner Produkte ist aber dabei in Rechnung zu stellen). Es ist somit möglich, daß ein Kleinlieferant von der Kontingentierungsmaßnahme nur schwach oder überhaupt nicht betroffen wird. Die Schweiz geht in ihrer Praxis zur Hauptsache nach einer andern Art der relativen (proportionalen) oder individuell differenzierenden Kontingentsfestsetzung vor. Nach Anhörung einer Expertenkommission oder auf Grund von Vereinbarungen mit dem Lieferantenstaat legt das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement auf Grund der Importe des Stichjahres das betreffende Jahres- bzw. Gesamtkontingent für eine bestimmte Warengattung (resp. Zollposition) fest. Dieses Jahreskontingent wird proportional, quotenmäßig auf die einzelnen interessierten Exportstaaten verteilt. Bei der Kontingentierung z. B. der Automobileinfuhr werden auf Grund der Importnachweise des Stichjahres 1932 einzelnen Automobilimporteuren bestimmte Quoten zugeteilt. Aber nicht alle Autoexportländer wurden von der Kontingentierung überhaupt oder gleichmäßig betroffen. In erster Linie richtete sie sich gegen die Vereinigten Staaten, Deutschland und Frankreich. Die Einfuhrkontingente für Amerika und Deutschland als Hauptlieferanten wurden vorerst auf 50% des jeweiligen Importes von 1932 festgelegt, für alle übrigen Länder auf 100% von 1932. Die Regelung der Automobileinfuhr gilt, wie erwähnt, nicht dem Schutze der Inlandsindustrie, sondern der Erreichung handelspolitischer Ziele. Gegenüber der egalen läßt die *relative* (proportionale) und die individuell differenzierende Mengenbestimmung eher die Möglichkeit zu, den bisherigen Großlieferantenstaat seiner größeren Leistungsfähigkeit (größere Abnahmewilligkeit für Schweizerprodukte) entsprechend besser zu stellen, den betroffenen Staaten eine individuellere Behandlung zukommen zu lassen, als beim starren System der absoluten Mengenbestimmung. Meistens aber sind die augenblicklichen Wirtschaftsverhältnisse des kontingentierenden Staates primär ausschlaggebend für die Gestaltung der Kontingentierungspolitik. — Die beantragten Kontingentslimiten werden dem Bundesrate zur Genehmigung vorgelegt [4]). Dabei müssen die einzelnen, länderweisen Quoten des Jahreskontingents ihrerseits variabel sein, da damit nicht nur direkte Schutzinteressen erreicht werden

[4]) Vgl.: Bundesbeschluß über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931, Art. 2 (ergänzt und ersetzt durch Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933).

sollen, sondern daneben noch indirekte, handelspolitische Zwecke ins Auge gefaßt werden. In der Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932 lesen wir in Artikel 2, Absatz 3: „Kontingente sind in der Regel als Jahreskontingente festzusetzen, die auf bestimmte Zeitabschnitte, soweit tunlich auf einzelne Monate, verteilt werden." Mit dieser saisonalen Kontingentsaufteilung ist den betreffenden Behörden ein Ventil gegeben, die internen Nachfrageverhältnisse individuell berücksichtigen und den im Laufe der Kontingentierungsperiode auftretenden Veränderungen im gegenseitigen Handels- und Zahlungsverkehrsverhältniss Rechnung tragen zu können. Bei der Kontingentsverteilung an die einzelnen Importeure werden für die gleiche Position und bei gleicher Provenienz dieselben Ansätze zur Anwendung gebracht. Die sich ergebenden länderweisen Zuteilungsquoten sind ziemlich stark verschieden, zum Teil nicht weit unter 100%, zum Teil aber sehr niedrig angesetzt, in wenigen Ausnahmefällen betrugen sie sogar nur 30 oder 20% der jeweiligen Einfuhr des betreffenden Stichjahres, je nach dem zu verfolgenden Ziel: ob direkte Schutzmaßnahme, Retorsion oder Mittel des Kompensationsverkehrs. — Sonderkontingente können in jenen Fällen festgesetzt und bewilligt werden, wo die gesuchstellende Firma eine Neugründung darstellt und deshalb nicht in der Lage ist, den verlangten Importnachweis des Stichjahres zu erbringen.

b) Bewilligungsverfahren (Lizenzsystem); Handhabung des Systems

Als es sich um die Einführung des Kontingentierungssystems handelte, wurde das bewilligungsfreie System der Zollkontingentierung vorgeschlagen: freie Einfuhr (unter normalem Schutzzoll) bis zu dem festgesetzten Quantum; erst nach erreichtem Kontingent (Zollkontingentierung) sollte das Bewilligungsverfahren in Kraft treten. Das hätte aber den Nachteil gehabt, daß z. B. der kaufkräftige Importeur in der Lage gewesen wäre, gleich zu Beginn des Jahres sich voll und ganz einzudecken, während der wirtschaftlich schwächer gestellte das Nachsehen gehabt hätte (wie das die Anfänge der französischen Kontingentierungspraxis gezeigt haben)[5]. Deshalb wurde in der schweizerischen Kontingentierungspolitik das Bewilligungsverfahren oder Lizenzsystem eingeführt. In Artikel 1 des Bundesbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr

[5]) Zwei Beispiele der ausländischen Kontingentierungspraxis, wo nicht das Bewilligungssystem eingeführt war, mögen die Schwierigkeiten erläutern, die sich dabei ergeben können: nach langwierigen Verhandlungen zwischen Frankreich und Deutschland wurde ein bestimmtes Kontingent festgesetzt, das ein deutsches Industrieunternehmen nach Frankreich liefern sollte. In aller Stille hatte aber inzwischen ein schlauer Außenseiter ein privates Uebereinkommen mit den wichtigsten französischen Importeuren getroffen, wodurch dieser deutsche Exporteur sich einen Auftrag sichern konnte, der allein schon die Höhe des offiziellen Kontingentes erreichte. So nahm also ein einziger das Kontingent vor seinem Inkrafttreten für sich in Anspruch. Die Verbandsmitglieder, die die Verhandlungen führen mußten, gingen mit leeren Händen aus. — In einem andern Fall wurde das ausgehandelte Kontingent zufällig einen Tag vor Inkrafttreten bekannt. Ein Händler, der an der Grenze saß, hatte nichts Eiligeres zu tun, als sämtliche Vorräte, gleichgültig, ob sie für den französischen Markt besonders geeignet waren oder nicht, auf Lastwagen zu verfrachten und über die Grenze zu schaffen, sodaß das Kontingent bereits erschöpft war, als es eröffnet werden sollte; vgl.: *Lange*, Autarkie und handelspolitische Technik, Vortrag im deutschen Bund für freie Wirtschaftspolitik, E. V.

vom 23. Dezember 1931 wurde die rechtliche Grundlage dazu geschaffen [6]). Für die Einfuhr einer bestimmten Ware oder Warengattung, die der Kontingentierung unterliegt, ist somit ein *betreffendes Einfuhrgesuch an die zuständige Behörde* (siehe unten: „Ausführende Organe") zu richten. Dieses Einzelbewilligungsgesuch wird vom zuständigen Amt dahin geprüft, ob ihm ganz oder teilweise entsprochen werden kann, was z. B. davon abhängt, ob und welche Mengen der Gesuchsteller in früheren Jahren — Stichjahr — importiert hat; ferner ob dieser Importeur einen Teil seines bisherigen Bedarfes im Inland gedeckt hat oder nicht [7]); diese letztere Bedingung bei der Bewilligungserteilung fällt beim sog. Leistungsprinzip in Betracht; in Verbindung mit dieser letzteren Bedingung spielt es eine Rolle, ob der Gesuchsteller bereit ist, entsprechende Bestellungen im eigenen Lande in Auftrag zu geben, wobei das Relationsverhältnis amtlich festgesetzt wird. Da es sich bei der Bewilligungserteilung um eine volkswirtschaftliche Angelegenheit handelt, haben das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement resp. die ihm unterstellten und zu diesem Zweck eingesetzten Organe die Gesuche zu prüfen und eventuell zu bewilligen. In der bundesrätlichen Verordnung vom 1. Februar 1932 sind die bei der Erteilung zu beachtenden Grundsätze folgendermaßen umschrieben: „... a) Bewilligungen dürfen nur an Personen oder Firmen erteilt werden, die im schweizerischen Zollgebiet niedergelassen sind. b) Die Bewilligung ist nicht übertragbar (d. h. persönlich). c) Die Gültigkeitsdauer der Bewilligungen soll in der Regel drei Monate betragen." Sie kann auf zwei Monate, gewöhnlich aber nur bis 31. Dezember des Einfuhrjahres, in Ausnahmefällen über das Jahresende hinaus verlängert werden. Der Importeur erhält sein Kontingent vierteljährlich zugeteilt. Wird jedoch in einem Quartal die bewilligte Warenmenge nicht eingeführt, so kann im folgenden Quartal entsprechend mehr importiert werden. Durch Artikel 1 des Bundesratsbeschlusses Nr. 13 vom 12. Dezember 1932 wurde das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für Wollgewebe der Pos. 475 b der Textil-Treuhandstelle in Zürich zu übertragen [8]). Es findet dadurch nicht nur eine formelle Kompetenzübertragung statt, sondern auch eine gewisse Uebertragung administrativer Funktionen an diese am Handel und an der Produktion beteiligte

---

[6]) Der Bundesrat kann die Einfuhr „von ihm zu bezeichnender Waren beschränken *oder* von Bewilligungen abhängig erklären, deren Bedingungen er festsetzt". — In seiner Botschaft vom 14. Dezember 1931 war er noch der Meinung, daß in der Regel ein eigenamtliches Bewilligungsverfahren nicht zur Anwendung kommen solle: „Solange das Kontingent nicht erschöpft ist, kann die Einfuhr ungehindert zum bisherigen Zollansatz vor sich gehen". — Vgl. dazu Bericht des Bundesrates, 29. Februar 1932: „Wurde anfänglich mit der Möglichkeit gerechnet, für dieses System der Zollkontingente von einem eigentlichen Bewilligungsverfahren abzusehen, sind wir nun mit der Expertenkommission zur Ueberzeugung gelangt, daß dies große Ungerechtigkeiten und Unzukömmlichkeiten nach sich ziehen müßte. Es hat sich eben gezeigt, daß die vorgesehenen Kontingente sofort durch unverantwortliche Importeure und Gelegenheitshändler in einem Ausmaße ausgenützt wurden, daß der ordentliche Importeur dann für seine normale Einfuhr nicht mehr im Rahmen der Kontingente Platz fand."

[7]) Vgl.: Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr, vom 1. Februar 1932, Art. 3, lit. a: „Die Erteilung der Bewilligung kann vom Umfang der bisherigen Einfuhr des Gesuchstellers und vom Umfang seines Bezuges inländischer Waren abhängig gemacht werden".

[8]) Vgl.: Bundesratsbeschluß Nr. 4 vom 6. Mai 1932, Art. 3: „Den bisherigen Importeuren werden vorläufig Einfuhrkontingente im Ausmaße ihrer ordentlichen Einfuhr bewilligt. In der Zeit nach dem 30. Juni werden Einfuhrbewilligungen an Zentralstellen erteilt, die von den Importeuren zu bilden sind".

Ueberwachungsstelle, die aber unter der Oberaufsicht der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes steht. Auch den Zollämtern wurde die Ermächtigung zum Erteilen, Löschen und zur Kontrolle von bestimmten Einfuhrbewilligungen übertragen. Sofern die Einfuhr bestimmter Produkte (Rohstoffe, Fabrikate) durch gewisse Verbände, Kartelle oder andere Stellen organisiert ist, muß der betreffende Import nicht unbedingt an Einzelbewilligungen gebunden sein, da z. B. ein Monopolverband ohnehin alleiniger Importeur ist, dessen Einfuhr sich aber innerhalb der Grenzen des amtlich festgesetzten Kontingents bewegen muß [9]). Einer ganz bestimmten, planmäßigen Regelung bedarf aber dann die Verteilung der importierten Warenmengen unter die inländischen Bezüger durch das Bewilligungssystem. Liegt für eine der Kontingentierung unterstehende Sendung keine Bewilligung vor, so wird die betreffende Ware an der Grenze eingelagert (ohne spezielles Einverständnis) zum Ueberzoll verzollt (definitiv oder provisorisch), oder, nach Umständen und Warengattung, eventuell nach dem Herkunftsort zurückgesandt [10]). Eine Verlängerung der Deklarationsfrist kann ausnahmsweise bis auf 14 Tage gewährt werden. Die Zollämter sind befugt, gewisse Toleranzen einzuräumen (ausnahmsweise und als interne Maßnahme); Sendungen mit einem Bruttomehrgewicht bis zu 5% über dem bewilligten Importgewicht dürfen zur Einfuhr abgefertigt werden.

Für der Kontingentierung unterliegende bestimmte *kleine Warenmengen*, die im *Post- und Reisendenverkehr* — Einfuhr durch Automobilreisende eingeschlossen — an der Grenze ankommen, wird ausnahmsweise keine Einfuhrbewilligung verlangt, die Ware tarifmäßig verzollt. „Provisorisch verzollte, sowie mit Freipaß oder Geleitschein abgefertigte Waren, welche während der Gültigkeitsdauer des Scheines unter die Beschränkung oder Kontingentierung gestellt werden, können ohne Bewilligung zum sichergestellten Ansatz dem Inlandverbrauch zugeführt werden." [11])

Der Bundesrat ist ermächtigt, „für die Erteilung der Einfuhrbewilligung, in Berücksichtigung des Preises und Wertes der Waren, angemessene *Gebühren* festzusetzen" [12]). Artikel 4 der Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932 präzisiert den Artikel 1 des Bundesbeschlusses und sagt, daß das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt sei, „für die Erteilung von Bewilligungen Gebühren zu erheben, die derart be-

[9]) Art. 1 der Verfügung Nr. 7 des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements über die Beschränkung der Einfuhr vom 9. Mai 1932 verfügt, daß die bewilligungsfreie Einfuhr bis auf weiteres gestattet sei, „sofern die Einfuhr durch die bisherigen, regulären Importeure erfolgt und normale Einfuhrmengen nicht überschreitet. Diese Importe können nur über die nachfolgend bezeichneten Einfuhrzollämter erfolgen: Basel, Waldshut, Schaffhausen, Singen, Konstanz, Romanshorn, St. Margrethen, Buchs, Chiasso, Luino, Brig, Genf, Vallorbe, Le Locle, Les Verrières, Pruntrut, Le Bouveret, Crassier und Bonfol". Diese bewilligungsfreie Einfuhr bezog sich vorerst auf folgende Waren (vgl. Bundesratsbeschluß Nr. 4, 6. Mai 1932, Art. 2): Weizen, Roggen, Hafer, Gerste, Mais, Malz, Zucker, Futtermehle, denaturiert, Steinkohlen, Petroleumrückstände zu Feuerungszwecken, Braunkohlen, Koks, Brikette aller Art: aus Steinkohlen, andere, Benzin und Benzol zu motorischen Zwecken, Mineral-, Teer- und Harzöle, Tabakblätter und deren Abfälle, unverarbeitet, vergoren oder nicht, auch über Rauch getrocknet, mit ganzen Mittelrippen und Stengeln.

[10]) Vgl.: Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Einfuhrkontingentierung, a. a. O., Seite 17.

[11]) Vgl. a. a. O., Seite 17.

[12]) Bundesbeschluß über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931, Art. 1, Abs. 2.

messen werden, daß sie zur Deckung der durch den Vollzug der Einfuhrbeschränkungen erwachsenden Kosten ausreichen" (im Minimum Fr. 1.— pro Bewilligung). Die Gebühren werden nach dem Wert der Waren, nach dem Gewicht oder der Stückzahl bemessen. — Die vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement festgesetzten Gebührenansätze sind vom Bundesrat zu genehmigen.

Die Sektion für Einfuhr erhebt die Gebühren für die Bewilligungserteilung mit Ausnahme jener Fälle, wo die Zollämter ermächtigt sind, Einfuhrbewilligungen zu erteilen. Bei einem Uebergewicht bis zur Toleranzgrenze (5%) werden die Zollämter die dieses Mehrgewicht betreffenden Gebühren erheben. Wird für das gesamte Mehrgewicht der Ueberzoll entrichtet, so werden keine Gebühren erhoben.

Die Praxis hat gezeigt, daß unter Zugrundelegung von Bewilligungen die Politik der Einfuhrrestriktion eher gerecht und zum Wohl einer Volkswirtschaft gehandhabt werden kann, während das bewilligungsfreie System die Wirtschaft mehr oder weniger sich selbst überläßt, die Bahn gewissermaßen der „rette-sich-wer-kann"-Politik öffnet und damit Streitigkeiten, Unordnung und allgemeine Mißstände hervorruft, die den Zweck der Kontingentierung illusorisch machen können. Andererseits ist aber auch das Bewilligungsverfahren nicht ohne Nachteile, wenn auch damit eine umfassende Kontrollfunktion über den fremden Warenverkehr ausgeübt werden kann. Auch aus dem Bewilligungsverfahren können gewisse Unstimmigkeiten und Mißverhältnisse resultieren, deren Folgen den Einzelnen und damit oft auch ganze Gebiete oder Wirtschaftszweige mehr oder weniger stark treffen können.

c) Ausführende Organe

Bundesrat. Oberste Instanz ist der Bundesrat [13]). Er kann „im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse des Landes" Einfuhrbeschränkungen und Kontingentierungen erlassen; er beschließt die allgemeinen Ausführungsbestimmungen und erteilt die Direktiven an seine untergeordneten Organe. Die Einführung und Aufhebung von Kontingenten steht dem Bundesrat zu. Er ernennt eine Fachkommission aus Vertretern der wichtigsten Wirtschaftsgruppen, die er anzuhören hat, bevor er solche Maßnahmen beschließt.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. Da alle außenhandelspolitischen Maßnahmen eine volkswirtschaftliche Angelegenheit sind, und von der Art der Bewilligungserteilung die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sehr beeinflußt werden, wurde, wie schon angeführt, das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement vom Bundesrat mit der *Ausführung des Bundesbeschlusses* vom 23. Dezember 1931 betraut. Dieses ist „mit der Prüfung von Maßnahmen zur Beschränkung der Wareneinfuhr..." beauftragt. Es stellt seinerseits dem Bundesrat seine Anträge nach Anhörung der gemäß Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1931 durch den Bundesrat eingesetzten Kommission [14]). Es setzt die Kontingentsmengen fest und vollzieht die in den Handelsverträgen enthaltenen Vereinbarungen. Ferner führt es die *Ober*aufsicht über die Erteilung der Einfuhrbewilligungen. Verschiedene Kompetenzen wurden intern delegiert; es kann

[13]) Vgl.: Art. 1 des Bundesbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931; vgl. auch Art. 8: „Der Bundesrat ist mit dem Vollzuge beauftragt. Er erläßt die nötigen Ausführungsbestimmungen." Ferner: Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933.

[14]) Vgl.: Art. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 1. Februar 1932.

deshalb auf die Ausscheidung zwischen den Kompetenzen des Volkswirtschaftsdepartements auf der einen und der Handelsabteilung auf der andern Seite nur hingewiesen werden. Eine nähere Behandlung muß unterbleiben.

Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements. Die Handelsabteilung hat alle Gesuche um Schutz der Erzeugnisse der schweizerischen Produktion zu prüfen und zu untersuchen, inwiefern die Einfuhr ihre zulässige Grenze erreicht oder schon überschritten hat. Ebenso steht ihr die Aufgabe zu, festzustellen, in welchem Maße eine interne Kompensationspolitik möglich ist (Ersatz der Ausland- durch Inlandfabrikate), ob vertragliche Verpflichtungen gegenüber den betreffenden Staaten bestehen und welcher Art sie sind. Gestützt auf diese Untersuchungen hat die Handelsabteilung ihre Anträge an die Expertenkommission zur Diskussion zu stellen und die Wahl des anzuwendenden Schutzsystems vorzuschlagen. Sie leitet die aus der Anwendung dieser Maßnahmen hervorgehenden Verhandlungen mit den Vertragsstaaten und den schweizerischen Interessenverbänden. Sie erläßt die Durchführungsbestimmungen und Anordnungen an ihre untergeordneten Instanzen [15]).

Sektion für Einfuhr (S. f. E.). „Soweit die Einfuhr im Sinne von Art. 2 nur mit einer besondern Bewilligung zulässig ist, wird die Bewilligung auf Gesuch hin durch die unter der Leitung der Handelsabteilung errichtete Sektion für Einfuhr erteilt" [16]).

Sie wurde im Jahre 1931 ins Leben gerufen mit dem Erlaß der Einfuhrbeschränkungsmaßnahmen. Ihr sind folgende Kompentenzen übertragen [17]):

1. Erteilung von Einfuhrbewilligungen, wenn hierfür nicht besondere Zoll- oder andere Stellen genannt sind oder wirtschaftliche Verbände damit beauftragt wurden [18]);
2. Behandlung aller Anfragen und Beschwerden, die die Maßnahmen zur Beschränkung und Kontingentierung der Einfuhr betreffen;
3. Ueberprüfung der von den Zollämtern zurückgesandten Bewilligungen;
4. Feststellung der auf Kontingent eingeführten Warenmengen;
5. Die Kontrolle der effektiv eingeführten Menge von kontingentierten Warengattungen;
6. Kontrolle der Importnachweise;
7. Kontrolle der Inlandsleistungen;
8. Festsetzung der Individualkontingente.

Aus technischen Gründen wurde die Sektion für Einfuhr in fünf verschiedene Gruppen geteilt, denen die einzelnen Warenkategorien zur Behandlung zugewiesen sind. Diese Arbeitsteilung wurde gewählt, um das sehr ausgedehnte Arbeitsfeld übersichtlicher zu gestalten und den Betrieb weitgehend zu rationalisieren.

---

[15]) Vgl.: Verordnung des Bundesrates, a. a. O., Art. 3, Abs. 3.

[16]) Vgl.: Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932, Art. 3.

[17]) Vgl.: Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Kontingentierung, a. a. O., Seite 10.

[18]) Vgl. a. a. O., Seite 13: „Die Sektion für Einfuhr bzw. die vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement beauftragten wirtschaftlichen Verbände geben das Original als numerierte Bewilligung dem Gesuchsteller zurück, der sie dem Einfuhrzollamt vorzuweisen hat. Für Massenprodukte (Getreide und Mais, feste und flüssige Brennstoffe, Schmieröle) werden die Einfuhrbewilligungen der Oberzolldirektion direkt zugestellt, welche sie auf Grund der täglich einlaufenden Zolldeklarationen löscht."

Eidg. Oberzolldirektion und Zollämter. Was die technische Durchführung der Kontingentierung und Einfuhrbeschränkung an der Grenze betrifft, so erläßt die *Eidg. Oberzolldirektion* alle allgemeinen Anweisungen (was geschehen ist in der genannten am 9. Februar 1932 erlassenen und auf den 6. September 1932 und 1. März 1935 bereinigten „Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Einfuhrkontingentierung") [19]).

Ihr steht die Vermittlung des Verkehrs zwischen den Zollämtern und der Sektion für Einfuhr, sowie den zur Bewilligungserteilung ermächtigten Aemtern zu, ferner die Rückerstattung von Ueberzöllen bei nachträglicher Vorlage von Einfuhrbewilligungen innert 60 Tagen.

Die einzelnen *Zollämter* haben die bei ihnen einlaufenden Bewilligungen zur Einfuhr kontingentierter Waren zu kontrollieren: sie löschen solche Bewilligungen nach Prüfung des entsprechenden Vermerks auf der Einfuhrdeklaration. Sie nehmen auch Rückweisungen vor von der Beschränkung unterliegender Warensendungen, die ohne Bewilligung zum Import angemeldet werden. Als weitere Aufgaben fallen ihnen zu: „Abfertigung unter Erhebung des Ueberzolles von kontingentierten Waren ohne Bewilligung: Aufbewahrung von teilweise gelöschten Bewilligungen bis zur gänzlichen Löschung bzw. bis zur Rücksendung als unvollständig gelöscht nach Ablauf der Gültigkeitsfrist: Einsendung von Deklarationen bei der Durchführung von Zweijahresgeleitscheinen: Erteilung von Einfuhrbewilligungen für gewisse Waren und Verkehrsarten (Früchte und Gemüse im Straßenverkehr) laut spezieller Vorschrift an die in Betracht kommenden Zollämter" [20]).

Handelskammern. Trotz Schaffung einer Sektion für Einfuhr und ihrer Untergliederung, hat sich die Arbeit gleich zu Beginn derart angehäuft, daß eine Entlastung der Sektion notwendig wurde. Die Handelskammern haben sich dem Volkswirtschaftsdepartement zur Mithilfe anerboten und traten bereits im Februar 1932 in diesen Hilfsdienst ein. Diese Mitarbeit soll in der Regel keine wesentliche finanzielle Belastung des Gesuchstellers bringen. Jedoch sind die Handelskammern ermächtigt, für ihre Kontrollarbeit zur Deckung der Unkosten bescheidene Gebühren zu erheben. Ein Teil der Handelskammern beansprucht für die entsprechenden Auslagen aus den Gebühreneinnahmen der Sektion für Einfuhr eine Entschädigung. Die Handelskammern dienen hier als Auskunftsstelle betreffend Kontingentsfragen. Zur Prüfung bei ihnen eingereichter Einfuhrgesuche sind sie nicht zuständig, wohl aber zur Kontrolle von Unterlagen, die zur Erlangung von Importbewilligungen vorgeschrieben sind. Diese zuhanden der S. f. E. geprüften und beglaubigten Unterlagen werden der S. f. E. zugestellt. Die S. f. E. hat zu entscheiden ob eine Kontingentsbewilligung und -zuteilung zu erfolgen hat. Die Bedeutung der Handelskammern als Mitarbeiterinnen der S. f. E. als lokale Auskunftstelle ist nach wie vor von Interesse, sind sie doch Ausstellerinnen von Clearingzertifikaten.

Treuhandstellen. In der bundesrätlichen Verordnung vom 1. Februar 1932 ist in Artikel 7 vorgesehen, daß auch andere Stellen neben dem Eidg. Volkswirt-

[19]) Maßgebend für die Durchführung der Kontingentierung ist Art. 7 der Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932, der lautet: „... Soweit nicht ausdrücklich andere Stellen damit betraut werden, sind das Volkswirtschaftsdepartement und das Zolldepartement mit dem Vollzuge beauftragt. In wichtigen Fällen ist vor Erlaß von Maßnahmen, soweit tunlich, die in Art. 1 genannte Kommission anzuhören."

[20]) Vgl.: Anleitung für die Durchführung der Einfuhrbeschränkung und der Einfuhrkontingentierung, a. a. O., Seite 10.

schaftsdepartement und dem Zolldepartement mit dem Vollzuge dieser am 5. Februar 1932 in Kraft getretenen Verordnung beauftragt werden können. Vor dieser Uebertragung an die betreffenden Stellen war die Einfuhr entweder frei, oder nur an Bewilligungen des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements resp. der Sektion für Einfuhr gebunden. Im Bundesratsbeschluß Nr. 7 vom 29. Juni 1932 wird in Artikel 2 die Einfuhr von Steinkohlen, Braunkohlen, Koks, Steinkohlenbriketts, andern Briketts nur zugelassen mit Bewilligung des Volkswirtschaftsdepartements oder der „*Schweizerischen Zentralstelle für Kohleneinfuhr*" in Basel [21]), d. h. für die Bewilligungserteilung zur Einfuhr von weniger als 3 000 t ist die Sektion für Einfuhr, für den Import von 3 000 t an aufwärts ist diese Zentralstelle zuständig. Artikel 3 überträgt die Befugnis zur Erteilung von Einfuhrbewilligungen für flüssige Brennstoffe der „Carbura" *Schweizerische Zentralstelle für den Import flüssiger Brennstoffe*, in Zürich; nach Artikel 4 ist die Einfuhr von unverarbeiteten Maschinenschmierölen nur zulässig gestützt auf einen Einfuhrschein des „*Verbandes Schweizerischer Schwerölimporteure*" in Zürich. Artikel 5 erteilt dieselbe Befugnis für den Malzimport an den „*Schweizerischen Bierbrauerverein*" in Zürich, in der Weise, daß die Verwaltung der Einfuhrkontingente für Braumalz den „Schweizerischen Bierbrauerverein", die Bewilligungserteilung zum Import von Industriemalz aber der Sektion für Einfuhr unterstellt ist. Im Bundesratsbeschluß Nr. 13 vom 12. Dezember 1932 wird in Artikel 1 der „*Textil-Treuhandstelle*" (T.T.S.) in Zürich die Bewilligungserteilung übertragen. Der 15. Bundesratsbeschluß vom 16. Januar 1933 erteilt neben dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement auch der *Abteilung für Landwirtschaft* (für Saatkartoffeln) die Befugnis zur Bewilligungserteilung. Die „*Schweizerische Zentralstelle für Zuckereinfuhr*" in Bern (nunmehr aufgehoben) erteilte neben der S. f. E. Bewilligungen an solche Mitglieder und andere Importeure, die 1931 wenigstens 100 t Zucker von ausländischen Lieferanten eingeführt haben. Die „*Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel*" *(G. G. F.)* in Bern wurde durch die Bundesratsbeschlüsse Nr. 4 vom 6. Mai 1932, Nr. 7 vom 29. Juni 1932 und Nr. 17 vom 27. März 1933 allein beauftragt und befugt, die entsprechenden Waren einzuführen [22]). Da die grundsätzliche Bedeutung der Treuhandstellen in der schweizerischen Volkswirtschaft besonders bei der schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel zum Ausdruck kommt, sei auf einige wesentliche Punkte ihrer Organisation hingewiesen. Zweck der Gründung der G. G. F., wie allgemein von Treuhandstellen ist die Erzielung einer förderlichen Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft, durch Lenkung der betreffenden Importe, indem der Staat als Regulator die zum Gedeih einer Volkswirtschaft notwendigen Mengen von Rohstoffen oder Pro-

[21]) Vgl.: *Gerber*, a. a. O., Seite 30 f.: „Wer im Jahre 1931 wenigstens 3000 t Kohlen von im Ausland ansässigen Verkäufern gekauft und importiert hat, hat sich beim Präsidenten der Kohlenzentrale als Mitglied des Vereins schriftlich anzumelden, was Voraussetzung für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen an solche Personen und Firmen ist."

[22]) Vgl.: *Statuten der G. G. F.* Art. 2, Abs. 2: „Die Genossenschaft erteilt die Einfuhrbewilligung für Brotgetreide und besorgt selbst nach den jeweiligen Weisungen des Bundesrates die Einfuhr von Futtergetreide und der andern vom Bundesrat bezeichneten Futtermittel, um sie an die Genossenschafter abzugeben. Die Genossenschaft beansprucht für sie keinen Gewinn. Sie stellt einen allfälligen sich ergebenden Nettogewinn der Eidgenossenschaft zur Verfügung." — Erst auf Grund einer „Ermächtigung zur Verzollung" geht die Ware in den Besitz des Importeurs über (nach erfolgtem Rückkauf von der G. G. F.). Die Produkte werden um die durch die vom Bundesrat bestimmten Zuschläge erhöhten Preise von der G. G. F. an ihre Mitglieder wiederverkauft.

dukten zur Einfuhr zuläßt. *Treuhandstellen*, als handelspolitische Instrumente, — so auch die G. G. F. — bezwecken die „*Durchführung der ihr vom Bundesrat und dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement übertragenen Aufgaben*“ [23]), die G. G. F. betreffend den Import von Getreide und Futtermitteln, die in den Beschlüssen vom 6. Mai und 2. September 1932 über die Beschränkung der Einfuhr, vom 13. Oktober 1932 über die Abänderung des Zolltarifes vom 8. Juni 1921, und in allfälligen neuen Bundesratsbeschlüssen genannt sind. Die Tätigkeit der G. G. F. wurde aber nicht einschränkend nur auf Getreide und Futtermittel festgelegt: sie kann, auf Weisung des Bundesrates, auf andere Waren ausgedehnt werden. Die Mitgliedschaft setzt sich zusammen aus einfuhrinteressierten Produzenten, Händlern und Konsumenten. Gemäß Statuten kann die Mitgliedschaft [24]) zur G. G. F. nur von solchen Firmen erworben werden, die a) „am 6. Mai 1932 bei der Eidg. Getreideverwaltung als Handelsmühlen angemeldet und eingetragen waren, einschließlich ihrer Rechtsnachfolger“. Ausnahmekontingente kann der Vorstand der G. G. F. solchen Mühlen zugestehen, die am 6. Mai 1932 im Bau begriffen waren. b) Ferner können als Mitglieder beitreten sämtliche am 6. Mai 1932 bei der Eidg. Oberzolldirektion als Getreidehändler angemeldeten Firmen, sowie c) im Handelsregister eingetragene Personen und Firmen, die Futtergetreide oder Futtermittel von im Ausland ansässigen Verkäufern in der Zeit vom 1. Mai 1931 bis 30. April 1932 „gekauft und in die Schweiz eingeführt haben“; die Eidg. Getreideverwaltung hat die Mitgliedschaft zur G. G. F. von Amtes wegen erworben. — Grundsätzlich ist eine Kontingentsübertragung nach schweizerischer Praxis nicht möglich. Eine Uebertragung von Kontingenten erloschener Firmen auf Neugründungen bzw. deren Nachfolger ist jedoch zulässig unter Einwilligung des aus 15 Mitgliedern schweizerischer Nationalität bestehenden Vorstandes der G. G. F. Diese Regelung steht im Gegensatz zur Praxis der Sektion für Einfuhr, die Kontingentsübertragungen ohne weiteres vornimmt, insofern von der Vorgängerin Aktiven und Passiven übernommen worden sind. Der Vorstand als oberste geschäftsleitende Behörde der G. G. F. ist zusammengesetzt aus Vertretern der Handelsmühlen, des Getreide- und Futtermittelhandels, des Verbandes schweizerischer Konsumvereine (ein Mitglied) und der landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände; die Eidg. Getreideverwaltung gehört dem Vorstand von Amtes wegen an. Dieser faßt in allen jenen Fällen bindende Beschlüsse, „die durch die gegenwärtigen Statuten nicht der Generalversammlung vorbehalten sind“ [25]). Von ganz besonderer und grundlegender Bedeutung ist die in Art. 21 der Statuten verankerte Bestimmung, wonach der Vorstand die „Verteilung der zur Verfügung stehenden Einfuhr- und Bezugskontingente“ vornimmt sowie „alle damit verbundenen Maßnahmen trifft“.

Die Organisation der G. G. F. stellt eine in bezug auf ihre Geschäftstätigkeit rechtlich selbständige Institution mit korporativem Einschlag dar. Man könnte sie auch als gemischtwirtschaftliche Unternehmung bezeichnen. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement führt die Aufsicht über die Genossenschaft. Ein allfälliger Nettogewinn ist der Eidgenossenschaft zur Verfügung zu stellen; die Genossenschaft wird „vorbehältlich der Zustimmung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements“ oder auf Weisung des Bundesrates aufgelöst, „sobald die Notwendigkeit für ihr Weiterbestehen nicht mehr vorhanden ist“ [26]).

[23]) Vgl. a. a. O., Art. 2, Abs. 1.
[24]) Vgl. a. a. O., Art. 4. — Diese Bestimmungen sind zum Teil überholt.
[25]) Vgl. a. a. O., Art. 19, Abs. 1.
[26]) Vgl. Art. 1 der Statuten.

B. Exkurs über die Auswirkungen der Kontingentierung innerhalb der Volkswirtschaft

1. Allgemeines

Teil III unserer Untersuchung befaßte sich vorwiegend mit der Darlegung der Technik der schweizerischen Kontingentierungspolitik. Soweit die zur Verfügung stehenden Unterlagen es erlauben, seien noch einige Betrachtungen angestellt über die möglichen Auswirkungen, die aus der Anwendung einer Kontingentierungspolitik resultieren können. Relevant wird bei einer solchen Betrachtung die Struktur der betreffenden Volkswirtschaft sein. Denn erst sie wird diesem Interventionssystem seinen besonderen Charakter in der Handelspolitik verleihen.

Im folgenden kann es sich nicht darum handeln, eine lückenlose Darstellung der durch die Kontingentierungspolitik im schweizerischen Wirtschaftsleben hervorgerufenen Veränderungen zu bringen. Vielmehr können an dieser Stelle nur an Hand der ständig sich verändernden und verschiebenden wirtschaftspolitischen Symptome die einzelnen Resultate, die jetzt schon erkennbaren und zu Tage tretenden Auswirkungen auf die allgemeine Marktlage andeutungsweise dargelegt werden. Deshalb sprechen wir hier von einem Exkurs über Auswirkungen in der Meinung, daß die Folgen der Kontingentierungspolitik noch nicht in geschlossenem Rahmen dargelegt werden können. Unsere Untersuchung schließt mit dem Eintritt der Abwertung des Schweizerfrankens im September 1936 ab. Denn entweder fehlen solche überhaupt oder es fehlen Mittel und Möglichkeiten, um solche Auswirkungen vollständig und wissenschaftlich objektiv zu erfassen.

Daß staatliche Interventionsmaßnahmen die Konjunktur nur allmählich zu beeinflussen vermögen, ist an der Entwicklung der Handelsbilanz seit 1931 ersichtlich (vgl. Tab. 1). Zeigt sich im ersten Jahr der Anwendung des Schutzsystems, 1932, noch ein starker Anstieg des Passivsaldos, so hat sich dieser im folgenden Jahr 1933 um rund 220 Millionen Franken vermindert. Das anfängliche Steigen dieses Handelsbilanzdefizits im Jahre 1932 wurde in erster Linie verursacht durch den starken Rückgang des Exportes (Rückgang von 1931 auf 1932 um 548 Millionen Franken), durch den der ansehnliche Rückgang des Importes mehr als aufgehoben wurde. Dieser Rückschlag hat seinerseits zu einem großen Teil seine Ursache in den restringierenden Einfuhrmaßnahmen der Abnehmerstaaten, die wohl nur zum kleineren Teil eigentliche Repressalien gegenüber der Schweiz darstellen [27]).

[27]) Die Frage, inwieweit die schweizerische Exportindustrie durch Einfuhrerschwerungen und Repressalien anderer Länder betroffen wurde, ist nicht leicht zu beantworten. Ohne Zweifel ist ein gewisser Rückgang der Einfuhr diesem wichtigen Faktor zuzuschreiben. Vielmehr aber werden beim schweizerischen Exportrückgang die strukturellen Veränderungen in der Weltwirtschaft eine ganz bedeutende Rolle spielen. Vgl. hiezu: *Hotz*, Betrachtungen zur schweizerischen Handelspolitik, Vortrag gehalten an der Generalversammlung des schweizerischen Grossistenverbandes, Basel, 2. April 1935: „... So ist denn auch unsere Einfuhr durch unsere Kontingentierungen wesentlich weniger eingeschränkt worden als unsere Ausfuhr durch die andern Maßnahmen des Auslandes gelitten hat. Im Gegensatz zu den Zollansätzen findet nach der überwiegenden Auffassung — es ist dies auch die herrschende Auffassung des Comité Economique des Völkerbundes, sowie der Londoner Weltwirtschaftskonferenz — die Meistbegünstigungsklausel keine starre Anwendung auf die Einfuhrbeschränkungen. Erst dadurch wird es der modernen Handelspolitik in vermehrtem Maße möglich,

Als die Schweiz dann in der Folge durch Abschluß bilateraler Handelsverträge ihre zunächst autonom eingeleitete Kontingentierungspolitik als Mittel des internen und externen Kompensationsverkehrs in den Dienst ihres Exportes stellte, hat sich dieses passive Verhältnis stark verändert. Damit hat sich der Inhalt der Restriktionsmaßnahme vom anfänglich autonomen abstrakten Begriff des reinen Einfuhr*abwehr*mittels bald zum erweiterten Begriff des nun zum großen Teil *kampf*politischen Mittels im Dienste der schweizerischen Außenhandelspolitik gewandelt. Diese Tatsache ergibt sich auch beim Vergleich der wertmäßigen Ausfuhrziffern der Jahre 1931—1935: der starke Rückgang des Exportes von 1931 auf 1932 um 547,8 Millionen Franken (Importrückgang im selben Jahr 488,5 Millionen Franken) konnte im folgenden Jahr 1933 abgeschwächt werden, indem die Ausfuhr (ohne Reparatur- und Veredlungsverkehr) nur noch um 46,7 Millionen Franken gesunken ist (mit Einschluß des Reparatur- und Veredlungsverkehrs ist eine leichte Steigerung der Exportziffer von 801 auf 852,8 Millionen Franken festzustellen). Diese Tatsache trug wesentlich bei zur Verringerung des Einfuhrüberschusses im Jahre 1933 um zirka 200 Millionen Franken (mit Einschluß des Reparatur- und Veredlungsverkehrs um 220 Millionen Franken). Auch in den folgenden zwei Jahren ließ das anhaltend stärkere Sinken der Einfuhr gegenüber der Ausfuhr die Passivität weiterhin sich verkleinern. Diese Verbesserung hat sich in günstigem Sinn auch auf die Gestaltung der Zahlungsbilanz ausgewirkt; dabei darf aber andererseits der Rückgang des für die Schweiz wichtigen Fremdenverkehrs und ausländischen Zinsendienstes (infolge Devisenbewirtschaftung, Transfer-Moratorien etc.) nicht außer Acht gelassen werden; durch diesen Rückgang wurde die schweizerische Zahlungsbilanz in negativem Sinne beeinflußt. — Lebensmittel, Rohstoffe und Fabrikate sind vom Jahre 1932 an mengen- und wertmäßig in der Einfuhr zurückgegangen. Die Statistik der Zolleinnahmen zeigt ohne die Erträgnisse der Tabakzölle seit 1933 eine rückläufige Tendenz (mit Einschluß dieser Erträgnisse allerdings annähernde Stabilität der Zolleinnahmen; vgl. Tab. 3). — Daß das Mittel der Kontingentierung in den meisten Fällen keine Preiserhöhungen nach sich zog (Einzelfälle ausgenommen), kann aus den sinkenden Preisindexzahlen geschlossen werden (vgl. Tab. 4 und 5). In einzelnen Branchen konnte durch die Beschränkung der Einfuhr ein eigentlicher Preiszerfall vermieden werden [28]). Aus der sinkenden

Fortsetzung von Fußnote Nr. 27

dem Gedanken der Reziprozität in den internationalen Handelsbeziehungen angemessen Rechnung tragen zu können. Ohne diese Möglichkeit wäre das ganze handelspolitische Vertragsnetz der Nachkriegszeit in die Brüche gegangen. So aber wurden die bestehenden Handelsverträge durch zahlreiche Kontingentierungsabkommen zeitgemäß ergänzt und ermöglichten doch in gewissem Umfange die gegenseitigen Handelsbeziehungen auf einer vertraglichen Grundlage."

[28]) Ein stärkerer Preiszerfall konnte z. B. in der schweizerischen Holzindustrie vermieden werden. Besonders die Brennholzpreise sind seit 1931/1932 relativ stabil geblieben; die Holzverarbeitungsindustrie meldet vermehrte Beschäftigung. Bei den Tischler- und Sperrholzplatten ist sogar ein Steigen der Preise nach Einführung der Kontingentierung zu konstatieren. Auf Grund einer Untersuchung der Expertenkommission ergab sich aber, daß die schweizerischen Fabrikanten ihre Preispolitik nach Einführung der Kontingentierung in steigendem Sinn gestaltet haben, da die Preise *vor* dem Schutz zufolge großer Konkurrenz stark gesunken sind. Auch die Sperrholzhändler haben zweimal Preiserhöhungen vorgenommen, da auch die ausländischen Sperrholzpreise gestiegen sind. Die zweite Erhöhung der Händler war jedoch ungerechtfertigt, es handelte sich mehr oder weniger um ein „Ausnützen der günstigen Situation"; dieser Auftrieb konnte durch Intervention der Preiskontrollstelle zum Teil rückgängig gemacht werden.

Gesamttendenz kann nicht etwa der Schluß gezogen werden, die Kontingentierung wirke sogar preissenkend; denn stets ist auch die Einwirkung der allgemeinen Konjunkturentwicklung und die Beeinflussung des Binnenmarktes durch die Entwicklung und Vorgänge auf dem Weltmarkt in Betracht zu ziehen.

Daß sowohl die Organisation als auch die Durchführung der Kontingentierungsmaßnahmen mit Schwierigkeiten verbunden ist, liegt im Wesen des Mittels. So wie viele Wirtschaftszweige aus dem Einfuhrschutz den berechtigten und gewollten Nutzen ziehen, so werden andere eher von seinen Nachteilen betroffen, je nach Zweck und Eigenart des betreffenden Industrie-, Handels- oder Gewerbezweiges, der von der Kontingentierungsmaßnahme betroffen wird, und je nach der von diesen Branchen befolgten Wirtschaftspolitik. Wie die Praxis zeigt, können die getroffenen Maßnahmen oft auch ohne konkret feststellbare Auswirkungen an den Betroffenen vorübergehen.

Ein Beispiel angeführt, wo der Erfolg zum großen Teil ausgeblieben ist: die schweizerische Nähmaschinenindustrie beschäftigte 1932 rund 400 Arbeiter und sollte durch die staatliche Einfuhrregulierung geschützt werden. „Ein vertrauliches Rundschreiben einer deutschen halbamtlichen Stelle, das aus dem Dezember ... 1934 datiert, bezeichnet die Exportmöglichkeiten deutscher Nähmaschinen in die Schweiz als vorzüglich“ [29]). Vor allem waren es die niederen, schweizerischen Zollansätze, die den Schutz der Nähmaschinenindustrie wirkungslos gemacht haben (Zollkontingentierung mit niedrigen Ueberzöllen). Eine Hohlsaum-Nähmaschine (zu Fr. 800.— ab Fabrik, à 33 kg) wurde bei der kontingentslosen Einfuhr mit nur Fr. 10.— belastet, wogegen auf dieselbe schweizerische Maschine seitens des Auslandes erheblich höhere Ansätze zur Anwendung gelangten (z. B. Deutschland Fr. 50.—, die Tschechoslowakei Fr. 90.—, Frankreich Fr. 120.—, England Fr. 160.—, Amerika Fr. 240.—, Italien Fr. 250.—).

Im Jahre 1932 wurde das Kontingentierungssystem zur Anwendung gebracht; die Einfuhrquote für 1932 wurde auf 75% des Stichjahres 1931 festgelegt. Da aber im Jahre 1931 die Einfuhr — begünstigt durch die niederen Zollansätze — die hohe Zahl von 23 473 Stück erreicht hatte, betrug im Kontingentsjahr 1932 die Einfuhr immerhin noch rund 19 600 Stück (eingeschlossen zirka 2 000 Stück Kontingentsüberschreitung). Erst im Jahre 1934 sank die Einfuhr auf 16 037 Stück (Ausfuhr 519 Stück). Diese relativ kleine Senkung war aber nur zum Teil die Folge der Einfuhrhemmung, da noch ein gewisser Vorrat aus dem vorhergehenden Jahre zur Verfügung stand [30]). Besonders leicht können Schwierigkeiten aber auch dann auftreten, wenn ein kontingentierter Artikel aus Bestandteilen verschiedener Positionen zusammengesetzt ist, wie die beiden nachfolgenden, der ausländischen Kontingentierungspraxis entnommenen Beispiele zeigen: „Eine Keksfabrik hat seit Jahren regelmäßig ein gutes Geschäft nach Frankreich

---

Fortsetzung von Fußnote Nr. 28

Die Preislage auf dem Möbelmarkt zeigte auch nach Einführung der Kontingentierung vorerst immer noch sinkende Tendenz. Die Gründe hiefür waren verschiedenartig. Zum Teil waren sie noch in der ausländischen Konkurrenz zu suchen, zum größeren Teil aber im schweizerischen Konkurrenzkampf selber. Von 1932—1935 verzeichneten die Kleinhandelspreise eine Senkung von 15—25%. Eine noch intensivere Bessergestaltung der Produktion und eine straff gehandhabte Einfuhrdrosselung brachten das ständige Sinken der Preise zum Stillstand, vereinzelt sogar eine langsam steigende Tendenz der Groß- und Kleinhandelspreise.

[29]) Vgl.: „Textil-Detaillist“, vom 15. März 1935.

[30]) Vgl.: „Textil-Detaillist“, a. a. O.

in Keks gemacht, die in Glasdosen mit vernickelten Metalldeckeln und dann verpackt geliefert wurden. Nun gibt es hier (Frankreich) vier Kontingente: eines für Keks, ein anderes für Glas, ein drittes für vernickelte Metallwaren und schließlich noch eines für Pappkartons. Das Resultat ist, daß diese Firma, die bisher anstandslos und ohne Schwierigkeiten liefern konnte, zunächst einmal vier Einfuhrbewilligungen braucht, nämlich von jeder Stelle, welche die eine oder andere Ware bewirtschaftet, einen Kontingentsschein für Keks, einen für Hohlglas, einen für Metallwaren und einen für Pappe" (dezentralisierte Organisation). „Wenn dann zufällig das Pappkontingent bereits erschöpft ist, so kann der Fabrikant seine Keksdosen nicht mehr verpackt nach dem Ausland schicken, oder wenn das Glaskontingent erledigt ist, so muß er seinen Keks in Blechdosen umpacken usw. — ... In der Maschinenindustrie z. B. haben wir (Deutschland) mit den Franzosen ein Kontingent für Schreibmaschinen ausgemacht. Außerdem besteht aber ein Möbelkontingent, und da Schreibmaschinenunterlagen, -platten und -behälter als Möbel gelten, so müssen diese Möbelteile der Schreibmaschinen ... nach dem Möbelkontingent behandelt werden, welche die Möbelindustrie bewirtschaftet. Sobald das Möbelkontingent erschöpft ist, entstehen die größten Schwierigkeiten beim Schreibmaschinenexport" [31]).

Solche Nachteile bei aus verschiedenen Materialien kombinierten Waren sind oft kaum zu vermeiden; sie sind auch in der schweizerischen Kontingentierungspraxis da und dort aufgetreten, konnten dann aber durch entsprechende Handhabung der Restriktionspolitik überwunden werden. Sofern eine Position, die aus verschiedenen zolltarifarischen Einheiten zusammengesetzt ist, der Kontingentierung unterworfen wird, kann obgenannte Schwierigkeit (erschöpftes Kontingent einzelner in einem Produkt vereinigten Positionen) beseitigt werden, entweder durch entsprechende Zusatzkontingente oder durch technische Veränderung der Zusammenstellung des betreffenden Artikels, oder durch Ersetzen des kontingentierten Nebenproduktes durch ein ähnliches Fabrikat (Surrogat). Letztere Möglichkeit wird aber ohne Zweifel auf vielseitige Schwierigkeiten stoßen (produktionstechnische Umstellungen, wirtschaftliche, preis-, absatzpolitische Schwierigkeiten etc.). Die praktische Folge solcher Umgehungsversuche wird die Schaffung einer neuen zolltarifarischen Position sein.

Wie aus den bisherigen Ausführungen, besonders aus den terminologischen Erörterungen des I. Teiles hervorgegangen ist, stellt das Kontingent an und für sich einen *Anspruch* auf eine gewisse Einfuhrbewilligung dar; (es ist ein Abstraktum). Als Konkretum kann die realisierte Einfuhrbewilligung, das eingeführte Kontingent bezeichnet werden. — Der Bundesrat hat in seiner Verordnung über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932 in lit. c des Artikels 3 bestimmt, daß die *Bewilligung nicht übertragbar* sei. *Diese Bestimmung ist grundlegend bei der Frage des sog. Kontingentshandels.* Entgegen der allgemeinen Auffassung ist ein *Kontingents*handel im eigentlichen Sinn nicht möglich. Gemäß der genannten bundesrätlichen Bestimmung sind unsere Kontingente (im Unter-

[31]) Vgl.: *Lange*, Autarkie und handelspolitische Technik. Vortrag im deutschen Bund für freie Wirtschaftspolitik E. V. — Lange führt in seinem Vortrag noch ein weiteres Beispiel aus der deutschen Kontingentierungspraxis an, wonach Deutschland große Mengen von Vogelkäfigen nach Frankreich lieferte. Diese Käfige waren mit kleinen Futternäpfchen aus Glas ausgerüstet. Der Fabrikant mußte so bei zwei Stellen um Einfuhrscheine nachsuchen. Da das Glaskontingent eines Tages erschöpft war, war es nicht mehr möglich, die Käfige komplett zu liefern, wodurch dieser Export sehr geschädigt wurde.

schied zu früher in Frankreich) Individualkontingente, d. h. die von der Sektion für Einfuhr erteilten Einfuhrbewilligungen lauten auf den Namen des Gesuchstellers. Dieser importiert und bezahlt den Einfuhrzoll. Hat nun aber dieser Importeur nach erfolgtem Warenimport für die eingeführten Produkte vorübergehend oder dauernd keinen Absatz, keine Verwendung mehr oder keine Lagermöglichkeiten, so steht es ihm jederzeit frei, über seine Waren in anderer Weise zu disponieren, d. h. seine importierte Warenmenge an einen Dritten zu veräußern, dessen Kontingent vielleicht schon erschöpft ist, oder dessen Einfuhrgesuch abgewiesen, oder der nicht einfuhrberechtigt ist, oder sich mit dem Import von Gütern nicht befaßt [32]). Es vollzieht sich also in diesem Fall ein *Waren*handel, der gesetzlich zulässig ist und deshalb gar nicht erfaßt werden will. Aus diesem Warenhandel können sich aber gewisse Nachteile herausbilden: vorerst wird zwar auf dem inländischen Warenmarkt durch diesen Handel in keiner Weise ein *Mehr*angebot dieser Warengattung entstehen, da in rechtlich anerkannter und geschützter Form das amtlich zugebilligte Kontingent durch den Bewilligungsinhaber realisiert worden ist. Erst *nach* dieser Aktion der Realisation können gewisse privat- und volkswirtschaftlich unerwünschte Momente in Erscheinung treten, die jedoch mit dem Kontingent oder der Kontingentierungspolitik als solcher in keiner Verbindung stehen. Dieser Warenhandel kann auf privat- und volkswirtschaftlich schädlichen Grundsätzen aufgebaut sein und kann z. B. von Preisunterbietungen oder unmotivierten Preiserhöhungen (Monopolpreise) begleitet sein. — Wird ein Geschäft liquidiert, so verfallen die noch gültigen Kontingentsansprüche, womit also ein reiner Kontingentshandel seitens des früheren Importeurs verunmöglicht wird. Bei einer Geschäftsveräußerung bleiben die Kontingentsrechte grundsätzlich nur dann bestehen, wenn das Geschäft mit Aktiven und Passiven an den neuen Importeur (Geschäftsinhaber) übergegangen ist. Diese Bestimmung wird aber — den Verhältnissen entsprechend — eingeschränkt oder erweitert.

2. Gefahren der übermäßigen Betriebserweiterung (Neugründungen)

Die protektionistische und repressive Kontingentierungsmaßnahme kann in gewissen Fällen die Gefahr in sich bergen, daß in einzelnen Wirtschaftszweigen eine dem Zweck der Interventionsmaßnahme widersprechende Zahl von Neu-

---

[32]) Vgl. Eingabe der Zürcher Obst-Gemüse-Großimporte („Zoggi") an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Frühjahr 1935: „... Bei unserer Branche zögert man nicht, die dem Importeur weggenommenen Kontingente an alle möglichen Unberechtigten zu verteilen und nicht selten kommt es vor, daß der legitime Importeur von solchen Leuten seine eigenen Kontingente kaufen muß, um seinen Betrieb überhaupt weiterführen zu können. Unserem wiederholten Verlangen, die Verteilung der außerordentlichen Kontingente zu veröffentlichen, ist nie entsprochen worden."

Solche Aeußerungen und Beschwerden sind jedoch mit Vorsicht zu beurteilen, da in ihnen oft die große Verbitterung und Mißstimmung gegen das Kontingentssystem, gegen den staatlichen Interventionismus überhaupt, zum Ausdruck kommt. Da nun aber prinzipiell nur auf Grund von früheren Einfuhrbelegen (Zollquittungen etc.) Kontingentsgesuche bewilligt werden können, ist es problematisch, ob „Unberechtigte" auf loyal-amtlichem Wege in den Besitz von Einfuhrbewilligungen gelangen können. Wenn neue Importeure durch die S. f. E. berücksichtigt werden, so geschieht dies mit der Begründung, daß auch für Neugründungen in einzelnen Branchen eine Existenzmöglichkeit geschaffen werden muß, indem auch ihnen, auf Grund vorangegangener Prüfungen, gewisse Einfuhrkontingente bewilligt werden.

gründungen und Betriebserweiterungen ins Leben gerufen wird [33]). Die Wirkung des durch die Importrestriktion verminderten Warenangebotes auf dem Inlandsmarkt wird durch die unter dem Einfuhrschutz entstandene einheimische Neu- und Mehrproduktion illusorisch gemacht; der für die Inlandsindustrie erstrebte Schutz fällt infolge vermehrter inländischer Konkurrenz und des dadurch möglichen Preisfalles ganz oder teilweise fort, sodaß umso schärfere Maßnahmen platzgreifen müssen. Ziel der Kontingentierungsmaßnahme ist der wirksame Schutz der *bestehenden, notleidenden Inlandsindustrie und -beschäftigung*. Durch ein auftretendes Ueberangebot wird aber nicht nur die geschützte, bestehende Industrie in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht, sondern auch die neue zusätzliche Produktion selber in eine unsichere Lage gebracht [34]). Die unter dem Kontingentierungsschutz entstandenen Produktionszweige können eben nur solange erhalten bleiben bzw. wirtschaftlich tätig sein, als sie unter staatlichem Schutz stehen. „Sie werden mit dem Hinweis auf das investierte Kapital und die beschäftigten Arbeiter einen Abbau der Einfuhrbeschränkungen in der Zukunft zu verhindern suchen" [35]). Um diesem Gefahrenmoment einer Ueberexpansion zu begegnen, hat der Bundesrat besondere Bestimmungen über Neugründungen und Betriebserweiterungen erlassen [36]) (interne Produktionskontingentierung und Regelung des speziellen Warenhandels).

Von großer Bedeutung für die schweizerische Wirtschaftsentwicklung ist der sog. *Qualitätsschutz*, der in engem Zusammenhang mit den Betriebserweiterungen und Neugründungen steht. Die einheimische Produktion ist noch zu einem großen Teil nicht auf Massenherstellung eingerichtet. Die zu Dumpingpreisen auf dem Schweizermarkt angebotenen fremden Massenartikel mußten von der einheimischen Industrie oft auf Kosten der Qualität konkurrenziert werden (oder durch einen gewissen Lohnabbau zwecks Kostensenkung). Damit wurde neben dem

---

[33]) Vgl.: VIII. Bericht des Bundesrates, vom 2. März 1934, Seite 39: „Wenn man auf die gegebenen Antworten abstellt, so ist anzunehmen, daß in wenigen Fällen die Kapazität der Betriebe voll ausgenützt werden kann. Trotzdem sind Neugründungen im Inland zu vermerken, durch die der Konkurrenzkampf verschärft wurde. In der Folge gibt es Betriebe, die trotz Schutz keinen vermehrten Eingang von Inlandbestellungen haben, da sich an der Deckung des Bedarfs mehr Firmen beteiligen als früher."

Anderseits schreibt der Bundesrat in seinem VII. Bericht, vom 25. September 1933, Seite 13, über die Frage von Neugründungen: „In verschiedenen Branchen verhinderten Neugründungen, daß der einzelne Produzent oder Fabrikant seinen eigenen Betrieb voller ausnützen konnte; er steht ... heute vielfach an Stelle eines ausländischen Konkurrenzdruckes vermehrter inländischer Konkurrenz gegenüber. Aber auch da kann vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesagt werden, daß durch die Kontingentierungen eine Besserung des Beschäftigungsgrades erreicht worden ist." — Aus diesen Aeußerungen könnte nun leicht der Schluß gezogen werden, daß solche Neugründungen nicht ganz unerwünscht wären. Werden jedoch die Vorteile den Nachteilen gegenübergestellt, so werden letztere unzweifelhaft sehr viel stärker ins Gewicht fallen; dies ist auch die Meinung des Bundesrates. Etwas zurückhaltender schreibt er im:

[34]) X. Bericht, vom 18. März 1935, Seite 60: „Während also neue oder umgestellte Betriebe für den Inlandmarkt zu arbeiten begannen, sank gleichzeitig der Inlandbedarf und in der Folge droht trotz zurückgedämmtem Import eine Ueberproduktion den Markt zu übersättigen".

[35]) Vgl.: *Böhler und Keller*, Krisenbekämpfung, Zürich, St. Gallen, 1935, Seite 165.

[36]) Vgl.: Bundesratsbeschlüsse vom 12. März 1934 zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie, und vom 11. Juni 1934 über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Betrieben der Schuhindustrie.

wirtschaftlichen auch ein soziales Problem berührt: die vereinzelte Arbeitsumstellung (z. B. in der Uhrenindustrie, der Textilindustrie etc.) mit ihren Wirkungen auf den gelernten Arbeiter (nebst den Wirkungen eingetretener Lohnsenkungen und Arbeiterentlassungen).

3. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Eines der Hauptziele der schweizerischen Kontingentierungspolitik liegt in der Verbesserung der Arbeitsverhältnisse [37]). — Die Produktionsverhältnisse üben auf den Beschäftigungsgrad den entscheidenden Einfluß aus. Die Masseneinfuhr fremder Waren muß nicht unbedingt die Folge einer entsprechend gesteigerten inländischen Nachfrage sein. Letztere kann jedoch angeregt werden, sofern die fremden Waren *unter* den entsprechenden einheimischen Produktionskosten bzw. Verkaufspreisen abgesetzt werden. Das hat — ohne Einfuhrhemmung — eine weitere zusätzliche Einfuhr sowie eine stetig zunehmende zwangsweise Einschränkung der inländischen Produktion zur Folge; in ihrer Fortsetzung führt diese Einfuhr zur Stillegung einzelner Betriebe sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Linie. Eine weitere Vergrößerung des Arbeitslosenheeres muß die Folge sein. Bei sinkender Konjunkturkurve ergibt sich ohnehin schon ein dauernd sich vermehrendes Ueberangebot an Arbeitskräften mit seinen Rückwirkungen auf Löhne und Kaufkraft (Preise), denen die Bestrebungen der Gewerkschaften besonders durch Tarifverträge entgegenzutreten versuchen [38]). Andererseits werden die durch die fremde Konkurrenz betroffenen Arbeitgeber beim Staat um eine Intervention nachsuchen zwecks Wiedergewinnung verlorener Arbeitsmöglichkeiten, resp. Schaffung zusätzlicher Produktionsmöglichkeiten [39]). Aber auch die Arbeitnehmer und ihre Organisationen sind an der Regelung des Arbeitsmarktes durch Schaffung besserer wirtschaftlicher Voraussetzungen interessiert.

Durch die Kontingentierungsmaßnahmen konnten auf dem Arbeitsmarkt nicht durchgehend bessere Verhältnisse geschaffen werden. Wie groß jedoch die Arbeitslosenzahl ohne Einfuhrbeschränkungsmaßnahme wäre, ist nicht

---

[37]) Vgl. Art. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 23. Dezember 1931: „... insbesondere zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann der Bundesrat ... die Einfuhr bestimmter ... Waren beschränken oder von Bewilligungen abhängig erklären...", sowie ergänzender Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933.

[38]) Vgl.: *Rosch*, Kreditinflation und Wirtschaftskrisen, Jena 1927, Seite 117: „In der Depression sinken die Löhne beim Tarifvertrag nicht so tief wie beim freien Arbeitsvertrag. Die Depression dauert durch die künstliche Hochhaltung der Löhne nur um so länger, da die Preise entsprechend der allgemeinen Lohnhöhe nicht so tief sinken und die Spartätigkeit ... gehemmt wird. Dafür geht der Absatz umsomehr zurück, und es vergrößern sich durch die dadurch hervorgerufene Kürzung der Produktion die Verluste. Die nominelle Lohnhöhe aber schützt den Arbeiter nicht vor dem Rückgang seines Lohnes durch den Rückgang des Absatzes und dadurch hervorgerufene Kürzung der Produktion. Diese Entwicklung wird durch die Kartelle insofern begünstigt, als sie die Preise zu halten suchen und die Produktion einschränken und durch die Kürzung der Produktion bei allen Unternehmungen zwar der Beseitigung der Ueberproduktion, aber nicht der Ueberkapitalisation entgegenwirken."

[39]) Vgl.: VIII. Bericht des Bundesrates, vom 2. März 1934, Seite 39: „Die Konkurrenz des Auslandes bleibt trotz Kontingentierung in allen Gebieten derart lebhaft, daß verschiedentlich um Verstärkung des Schutzes nachgesucht wird. Die Berichte sind sich aber insbesondere darüber einig, daß ohne Schutzmaßnahmen in vielen Branchen ein rascher Zerfall eingetreten wäre, und manche Betriebe hätten dem großen Druck aus dem Ausland nicht standhalten können."

möglich zu beziffern. Deshalb entzieht sich uns die Möglichkeit, ihre Auswirkung auf die Arbeitslosenzahl genau zu erkennen. Zweifellos aber wären die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt schlechter, die Arbeitslosenzahl größer, ohne getroffene Maßnahmen. Es ist auch in Betracht zu ziehen, daß ein gewisses Wirtschaftsgebiet (in unserem Fall die Schweiz) stets mit verschiedenen anderen Wirtschaftsgebieten in einem bestimmten Abhängigkeitsverhältnis steht. Somit werden rückläufige Konjunkturwellen, die von einem Wirtschaftsraum ausgehen, alle jene Gebiete erfassen und mit ihren Auswirkungen treffen, die mit diesem Wirtschaftsraum und untereinander direkt oder indirekt wirtschaftlich und politisch verflochten sind. Eine so mit staatlichen Zwangsmaßnahmen geschaffene vereinzelte Arbeitsvermehrung kann aber oft, durch entgegengesetzte Kräfte, von einer partiellen Arbeitsverknappung gefolgt werden, verursacht entweder durch entsprechend gehandhabte Kontingentierungstechnik (z. B. Kontingentsverteilung) oder durch importunabhängige, durch den allgemeinen Konjunkturverlauf bedingte Faktoren, oder auch durch entsprechende Maßnahmen des Auslandes [40]).

Die vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement durch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und durch die Expertenkommission angestellten Untersuchungen über die Auswirkungen der Kontingentierung, insbesondere hinsichtlich des Beschäftigungsgrades, konnten noch zu wenig tiefgreifend und intensiv vorgenommen werden, um einer eingehenden Prüfung als Grundlage dienen zu können. Viele Betriebe und Unternehmungen entziehen sich aus naheliegenden Gründen solchen staatlichen Expertisen, stellen ihnen verschleierte oder frisierte Unterlagen zur Verfügung, oder können von den betreffenden Untersuchungsorganen überhaupt nicht oder nur partiell erfaßt werden [41]). Immerhin lassen sich nach den Berechnungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit in den einzelnen quartalsweise erfaßten Betrieben teilweise interessante und aufschlußreiche Feststellungen machen [42]). Die Gesamtsituation des Beschäftigungsgrades hat sich im ersten Jahr der Kontingentierungspraxis 1932 zunächst noch verschlechtert. Der Beschäftigungskoeffizient von 16 erfaßten Industrien und Gewerben ist von 1931—1932 von 80 auf 74 gesunken (150 = gut, 100 = befriedigend, 50 = schlecht), um sich 1933 auf 83 und 1934 auf 85 zu erholen (gleiche Betriebe). 1935 sank der Koeffizient wiederum auf 80. Es ist aber wohl kaum möglich, einen bestimmten Zusammenhang dieser Tatsache mit der Kontingentierungsmaßnahme festzustellen, und namentlich läßt sich nicht abschätzen, wie hoch oder wie tief der Beschäftigungskoeffizient sich ohne Kontingentierungsmaßnahmen stellen würde. Eine durch die Kontingentierungs-

[40]) Vgl: VIII. Bericht des Bundesrates, vom 2. März 1934, Seite 39: „Es zeigte sich auch, daß viele Einfuhrbeschränkungen sich erst recht auswirken konnten, nachdem die durch Voreinfuhren angelegten Stocks liquidiert waren. Andererseits muß es oft als Erfolg verbucht werden, wenn dieselbe Arbeiterzahl durchgehalten werden konnte, mit Rücksicht darauf, daß die Kaufkraft im Lande merklich nachgelassen hat."

[41]) a. a. O., Seite 39: „Leider ist es nicht möglich, auch nur approximativ festzustellen, wie viele Arbeiter ihre Beschäftigung den Einfuhrmaßnahmen verdanken.

Abgesehen davon, daß in Gebieten, wie die Waldwirtschaft, eine Erhebung über die beschäftigten Personen überhaupt nicht möglich ist, darf nicht vergessen werden, daß eine Reihe von Produktionszweigen indirekt profitiert, und endlich konnte die Kontingentierung in den Dienst des Exportes gestellt werden, sodaß auch hier statistisch nicht erfaßbare Arbeitsmöglichkeiten geschaffen wurden.

[42]) Vgl.: Quartalsberichte des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit von 1931/1935; ebenso Berichte I—X des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Einfuhrbeschränkungen und Kontingentierungen (29. Februar 1932 bis 18. März 1935).

maßnahme erzielte künstliche Produktions- und damit wohl auch Beschäftigungsexpansion wäre auch nicht ganz gefahrlos. Neben preis- und absatzpolitischen Problemen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann, stellt sich sogleich auch die wichtige Frage, ob sich die unter dem Schutz der staatlichen Maßnahmen neuentstandenen oder erweiterten Betriebe nach Aufhebung des Schutzsystems — bei somit eintretender freier In- und Auslandskonkurrenz — auf der erreichten Basis halten können bzw. ob ein allgemein erzielter Mehrbeschäftigungsgrad dann auch weiterhin aufrechterhalten werden kann (bei gleichbleibendem, d. h. den internen Lebenskosten angepaßtem Lohnniveau). In welchem Maße diese Gefahr bis heute sich verwirklicht hat oder aber vermieden werden konnte, kann noch nicht festgestellt werden. Allgemein aber ist zu sagen, daß nur bei gleichzeitig steigender Konjunkturkurve ein bleibender vermehrter Beschäftigungsgrad auf natürlicher Basis und damit die gegenüber der Depressionsperiode zusätzliche Produktion keiner die Wirkung der staatlichen Schutzmittel entkräftenden Gegenwirkung begegnen werden [43]).

C. Schlußbetrachtung

Unsere Betrachtungen haben uns ein Mittel moderner Handelspolitik — eine Notmaßnahme — vor Augen geführt. Zwei Merkmale sind es, die dem Gegenstand unserer Untersuchung, wie überhaupt der gegenwärtigen Handelspolitik, das Gepräge geben: Schutz der nationalen Wirtschaft einerseits und zunehmende Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips andererseits. Die Gefahr einer Verstaatlichung des Außenhandels als Folge der Staatsintervention nimmt zu. Der Charakter dieser Handelspolitik wurzelt immer mehr auf dem Boden des Reziprozitätsgedankens. Der Handelsverkehr eines Landes wendet sich primär jenen Staaten zu, die zu bestimmten Gegenleistungen bereit sind. Wie wir sahen, kann diese verschiedenartige Behandlung von Vertragspartnern durch verschiedene Mittel erfolgen, so, daß sich z. B. effektive Zollpräferenzen ergeben, die jedoch formell nicht erkennbar sind. In dieser Krisenbekämpfungspolitik kann somit nicht nach einheitlichen, generellen Grundsätzen verfahren

[43]) Vgl.: X. Bericht des Bundesrates, vom 18. März 1935, Seite 60: „Bei denjenigen Industrien, die mit einem normalen Inlandbedarf rechnen können, ist der Beschäftigungsgrad im allgemeinen befriedigend, in einigen Fällen sogar sehr gut. Doch in den wenigsten Fällen kann nach Angaben der befragten Unternehmungen die volle Kapazität ausgenützt werden. In mehr Branchen als früher sprechen sich die Produzenten dahin aus, daß es ihnen im Jahre 1934 dank der Einfuhrbeschränkung gerade noch gelungen sei, die Arbeiterschaft durchzuhalten. Aber schon muß mehr und mehr, wo es die Art der Ware erlaubt, auf Lager gearbeitet werden. Bedeutungsvoll ist die Feststellung über den Rückgang der Nachfrage im Inland und die Zurückhaltung, die sich demzufolge der Handel auferlegt. Wesentlich betroffen werden Gewerbe, die mit der Bautätigkeit im Zusammenhang stehen. Ganz besonders aber macht sich dieser Umstand in der Maschinenindustrie bemerkbar. Es scheint, daß die Interventionen, die zum Teil auf die Anpassung der Produktion an den Inlandmarkt und auf Neugründungen zurückzuführen sind, bereits zu einem gewissen Stillstand gelangten. Umsomehr wird Klage geführt, daß die Konkurrenz im Inland eine zusehends schärfere werde. In manchen Betrieben haben sich die Produzenten umgestellt und neue Artikel aufgenommen, um den Ausfall am Export wettzumachen oder um sich den aus der Beschränkung sich ergebenden Verhältnissen anzupassen. Während also neue oder umgestellte Betriebe für den Inlandmarkt zu arbeiten begannen, sank gleichzeitig der Inlandbedarf, und in der Folge droht trotz zurückgedämmtem Import eine Ueberproduktion den Markt zu übersättigen."

werden. Stets sich ändernde Tatsachen bedingen jeweils verschiedene Mittel. Von feststehenden Wirtschaftsformen kann heute nicht mehr die Rede sein, obwohl die Krisenpolitik der einzelnen Staaten doch gewissen Richtlinien zu folgen scheint, die dem wirtschaftlichen Charakter des betreffenden Landes Rechnung zu tragen suchen. So ist in England „die Krisenpolitik bei aller staatlichen Aktivität in allen Teilen auf die Grundauffassungen der klassischen Nationalökonomie, die auf englischem Boden erwachsen ist, zurückzuführen; sie erscheint uns daher trotz der Kühnheit ihres Vorgehens als am stärksten traditionsgebunden“ [44]). In den Vereinigten Staaten von Amerika wiederum finden wir eine den dortigen Wirtschaftsverhältnissen entsprechende, vom Kontinent Europa zum Teil abweichende Krisenpolitik. — Die praktische Anwendung von Maßnahmen erfolgt nicht oder nur selten im Zeitpunkt eines Konjunkturumbruchs, sondern erst im Verlauf der nachfolgenden Depressionsperiode, nachdem die Wirtschaft eines Landes außerstande ist, von innen heraus, aus eigenen Kräften die sich wellenartig verbreitenden und anwachsenden Krisenfolgen zu überbrücken. Die Schutzmaßnahme wird in ihrer Intensität solange zunehmen, bis die von ihr erwartete Auswirkung eingetreten ist (vgl. die beiden Diagramme). Wie wir gesehen haben, kann dann der Boden des ausschließlichen *direkten* Schutzes verlassen werden. So wurden z. B. Bundesratsbeschlüsse vom 27. März 1936, vom 30. März 1936 und vom 8. Mai 1936 betreffend Einfuhrkontingentierung erlassen; es handelte sich aber dabei „nicht mehr um eigentliche Schutzmaßnahmen im Interesse der nationalen Produktion, indem zwei Beschlüsse erfolgten, um die Umgehung bestehender Beschlüsse zu verhindern, und der dritte auschließlich handelspolitischen Zwecken diente“ [45]). Ist die *Schutzbedürftigkeit einer Volkswirtschaft* im Abnehmen begriffen, so wird dieser Tatsache auch ein *Abbau der in Anwendung gebrachten Interventionsmittel folgen*, der jedoch vorerst in langsamerem Tempo einsetzt, als die Abnahme der Schutzbedürftigkeit erfolgt. Die aufgehobenen Interventionsmittel können auch durch andere Maßnahmen ersetzt werden. Diese Möglichkeit wird aber nur während einer Depressionsperiode zur Anwendung gelangen. — Die mengenmäßige Höchsteinfuhr fällt auf das Jahr 1931. Dieser starke Anstieg ist zu einem großen Teil den sog. „Angst“käufen zuzuschreiben, da in diesem Jahr Einfuhrrestriktionsmaßnahmen in Aussicht standen und gegen Ende 1931 auch beschlossen wurden. Mittels der Kontingentierung wurde erstens der direkte Schutz für die nationale Produktion durch Senkung der Einfuhrmengen und zweitens der indirekte Schutz der Exportwirtschaft erreicht. Nachdem als teilweise Folge dieser Außenhandelspolitik das große Handelsbilanzdefizit im Jahre 1935 auf rund die Hälfte (461.3 Millionen Franken) seines Höchststandes von 1932 (961,7 Millionen Franken) gesenkt werden konnte, wurde die *Frage des Abbaus der Kontingente* aktuell. Der Bundesrat hat denn auch „zu wiederholten Malen ... der Lockerung der staatlichen Zwangsmaßnahmen das Wort geredet“ [46]). Er war der wohl richtigen Auffassung, „daß die Einfuhrkontingente nur noch dann eine Existenzberechtigung haben, wenn auch heute noch ein ausreichend wichtiges Schutzbedürfnis nachgewiesen werden kann, das sich durch den Zollschutz allein nicht verwirklichen läßt, oder wenn es sich um Waren handelt, die als Kompensationsobjekte im Dienste der Exportförderung verwendet werden können“ [47]). In diesen

[44]) Vgl.: *Wagemann*, a. a. O., Seite 75.
[45]) Vgl.: XIII. Bericht des Bundesrates, vom 11. September 1936, Seite 1.
[46]) Vgl. a. a. O., Seite 2.
[47]) Vgl. a. a. O., Seite 2.

Worten kommt zum Ausdruck, daß sich der Sinn der Kontingentierungspolitik einerseits erweitert hat, daß sie anderseits aber tatsächlich eine Notmaßnahme mit vorübergehendem Charakter bleiben soll. Als solche ist sie zur vorwiegend *handelspolitischen Waffe* geworden. In Verbindung mit Verrechnungsabkommen ist die Einfuhr aus den betreffenden Vertragsländern sehr stark zurückgedämmt worden, sodaß sich in der Folge eine Lockerung der Einfuhrrestriktionsmaßnahmen im angegebenen Sinn als notwendig erwies. Diese Lockerung wurde in der Weise erreicht, daß die Einfuhrkontingente erhöht oder Erleichterungen in der Kontingentierungstechnik eingeführt wurden, z. B. „durch Ausdehnung der Gültigkeitsdauer der Bewilligungen in gewissen Fällen über das Ende des Kalenderjahres hinaus, ferner dadurch, daß wenigstens in einem gewissen Umfang die Kontingente ausschließlich nach dem Bedarf an alle einer Branche angehörigen Firmen ohne Rücksicht auf frühere Importe etc. erteilt werden“ [48]). Mit diesen Einfuhrerleichterungen für bestimmte Wirtschaftszweige ist ein gewisses Entgegenkommen an individuelle Bedürfnisse festzustellen, eine, allerdings sehr schwache, Annäherung an etwas freiere Handels- und Verkehrsformen *innerhalb* der Interventionspolitik. Eine Lockerung der Kontingentierungen können wir aber auch darin erblicken, daß seit Ende 1935 keine neuen oder wenigstens keine praktisch ins Gewicht fallenden neuen Kontingentsbeschlüsse mehr erlassen wurden. Die durch *Bundesratsbeschluß vom 27. September 1936 erfolgte Abwertung des Schweizerfrankens* führte zu einem stärkeren Abbau der Kontingente. Denn durch die mittels der Abwertung geschaffenen neuen Grundlagen, ganz besonders auch für den schweizerischen Außenhandel, wurde der Schutz durch das einfuhrrestringierende Mittel der Kontingentierung zum Teil überflüssig. Durch Bundesratsbeschluß vom 27. November 1936 erfolgte die Aufhebung bei fünfundsechzig Tarifnummern; am 26. Januar 1937 wurden weitere 23 Tarifnummern der Kontingentierung enthoben. Die Kontingentierung als außerordentliche Schutzmaßnahme soll nun, solange sie noch Anwendung findet, noch stärker als Verhandlungsobjekt der schweizerischen Exportindustrie dienstbar gemacht werden. Während der rund siebeneinhalbjährigen Praxis der schweizerischen Kontingentierungspolitik hat sich das innere Gepräge der Kontingentierung wesentlich gewandelt: der Sinn der gegenwärtigen Handelspolitik, der Kontingentierungs- und Kompensationspolitik, besteht darin, daß die schweizerischen Importe in hohem Maße dem Export nutzbar, sowie dem Fremdenverkehr und schweizerischen Kapitalanlagen im Ausland dienstbar gemacht werden. In diesem Sinne kann von einer „neueren“ Handelspolitik gesprochen werden. Denn tatsächlich unterscheidet sie sich nicht nur grundlegend von der Handelspolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit, sondern auch von derjenigen zu Beginn der von uns betrachteten Periode. Die Regelung des schweizerischen Außenhandels hat sich in der Zeit von 1931—1936 vom ausschließlichen Schutzsystem (direkter Schutz) zu Beginn dieser Kontingentierungsperiode zu einem Hauptmittel der Kompensationspolitik gewandelt (indirekter Schutz und Exportförderung).

Die Beantwortung der Frage, in welcher Richtung sich die Konjunkturentwicklung oder die Strukturwandlung eines Landes bewegen würde *ohne* die wirksame Anwendung staatlicher Interventionsmaßnahmen, könnte nur auf hypothetischer Grundlage erfolgen. Das Mittel des vergleichenden Experimentes bleibt der Wirtschaftspolitik meist versagt.

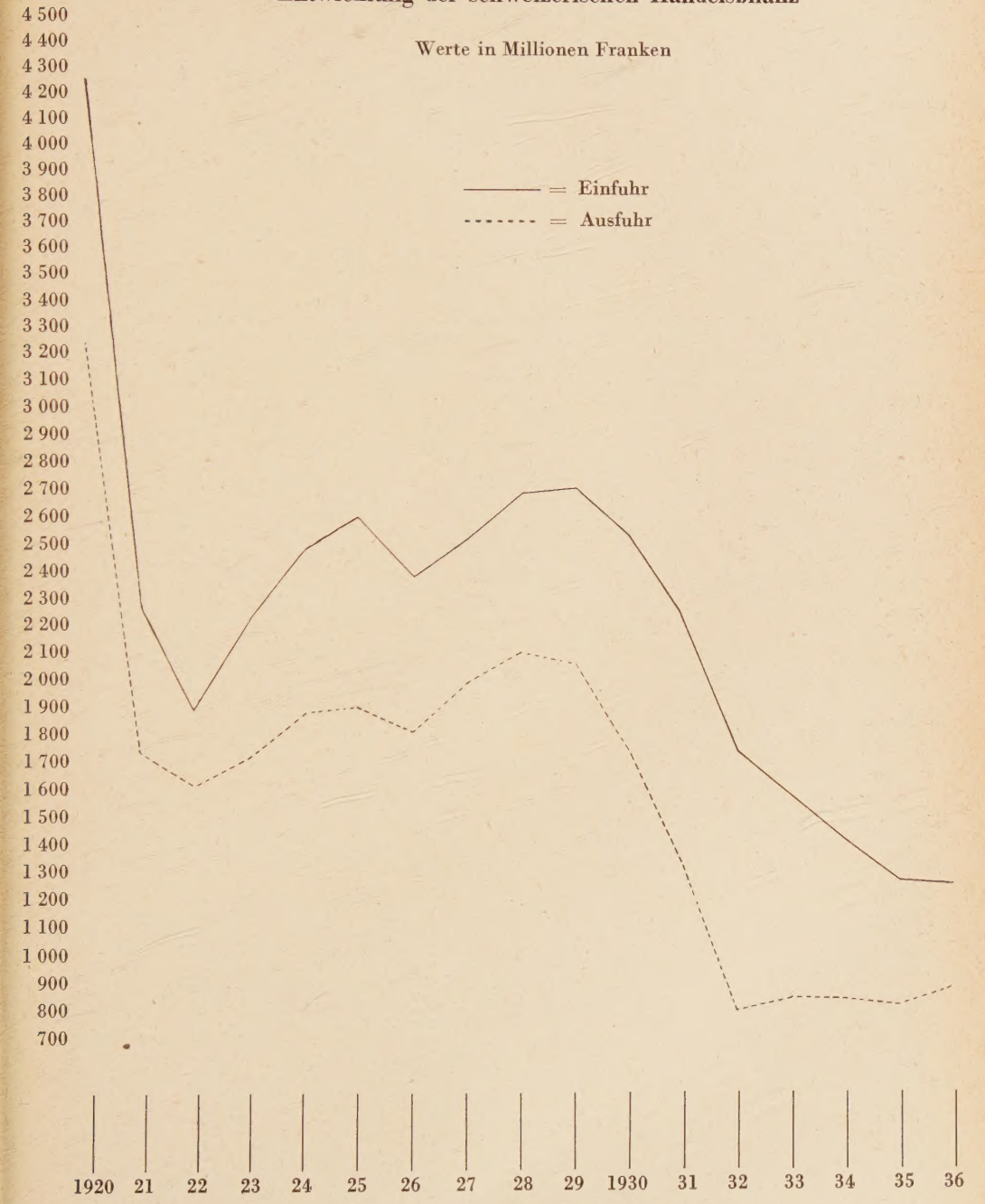
---

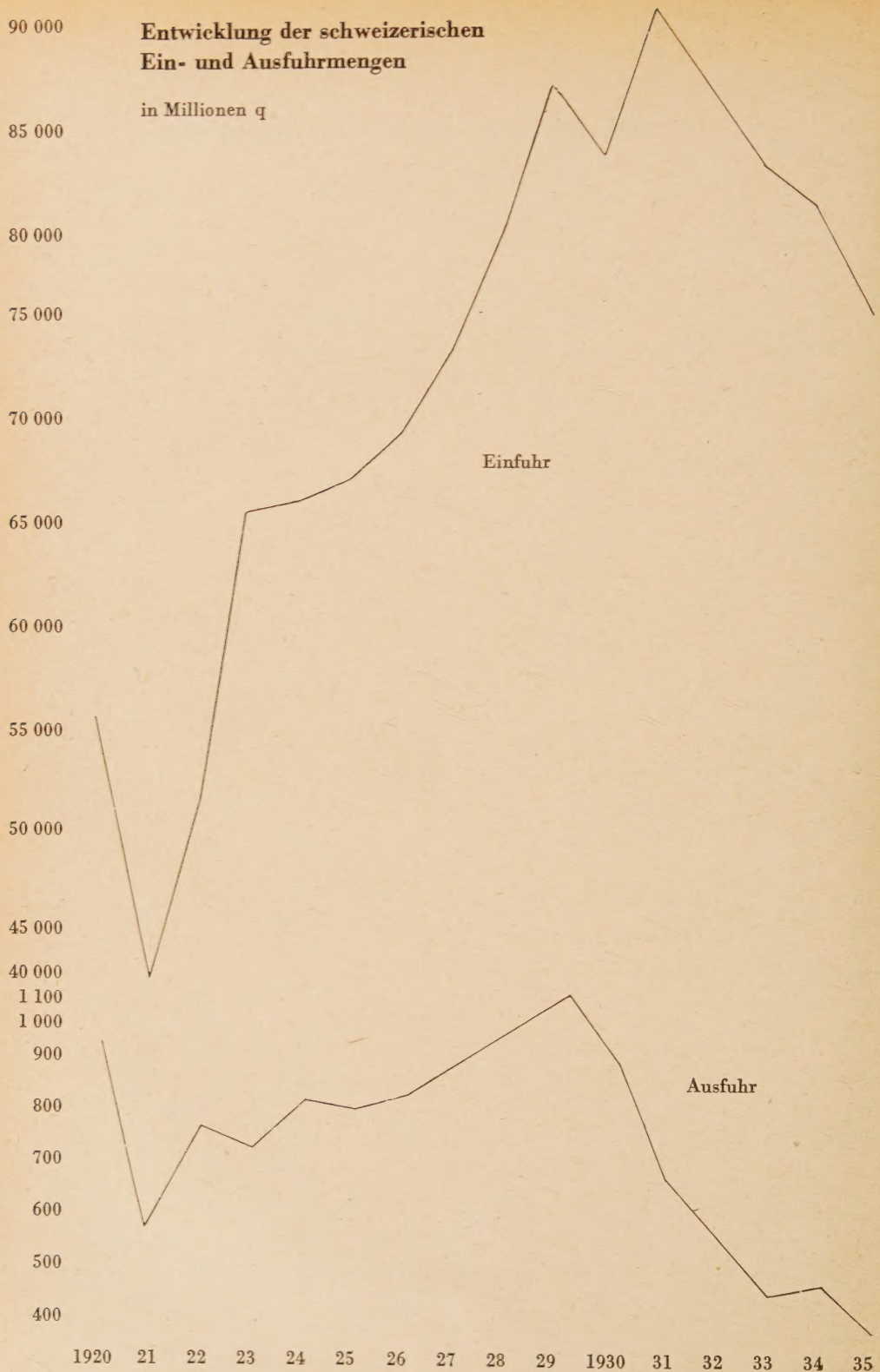
[48]) Vgl. a. a. O., Seite 2.

Zu- und Abnahme der Zahl der Kontingentierung unterstehender Warenkategorien resp. Zollpositionen
Anzahl Pos.
500
490
480
470
460
450
440
430
420
410
400
390
380
370
360
350
340
330
320
310
300
290
280
270
260
250
240
230
220
210
200
190
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1932
1933
1934
1935
1936
1937

Entwicklung der schweizerischen Handelsbilanz

Werte in Millionen Franken



Entwicklung der schweizerischen Ein- und Ausfuhrmengen

in Millionen q